



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

ANDRÉS PÉREZ-MONEO AGAPITO, Secretario del Pleno, por Resolución del Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León de 8 de enero de 2014,

CERTIFICO: Que el Pleno del Consejo de Cuentas de Castilla y León, en sesión celebrada el día 27 de marzo de 2019, adoptó el Acuerdo 13/2019, por el que se aprueba el INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES DESTINADAS A LA EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS DEFICITARIOS DE TRANSPORTE PÚBLICO REGULAR PERMANENTE DE USO GENERAL DE VIAJEROS POR CARRETERA, correspondiente al Plan Anual de Fiscalizaciones para el ejercicio 2018, al que se han incorporado, de acuerdo con el art. 28.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, las alegaciones formuladas y su tratamiento.

Asimismo, de conformidad con lo previsto en el artículo 28.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas, el Pleno acuerda la remisión del informe, las alegaciones y el tratamiento de las alegaciones a la Junta de Castilla y León, a las Cortes de Castilla y León y al Tribunal de Cuentas. Del mismo modo, acuerda su remisión a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

Y para que conste, a los efectos oportunos, expido la presente certificación, con el visto bueno del Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

Vº Bº
EL PRESIDENTE

Fdo.: Mario Amilivia González



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

**FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES DESTINADAS A LA
EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS DEFICITARIOS DE TRANSPORTE
PÚBLICO REGULAR PERMANENTE DE USO GENERAL DE
VIAJEROS POR CARRETERA**

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIÓN AÑO 2018

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN	4
I.2. MARCO JURÍDICO	4
II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES	6
II.1. OBJETIVOS.....	6
II.2. ALCANCE.....	7
II.3. LIMITACIONES	8
II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES	8
III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	9
III.1. ANÁLISIS DE LA SUBVENCIÓN	13
III.1.1. DELIMITACIÓN DEL BENEFICIARIO	14
III.1.2. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN.....	18
III.1.3. CUANTÍA DE LA SUBVENCIÓN	20
III.1.4. GESTIÓN PRESUPUESTARIA	29
III.1.5. PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES	30
III.2. CONTRATOS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y DÉFICIT ASOCIADO	31
III.2.1. LÍNEAS DE TRANSPORTE REGULAR	31
III.2.2. TRANSPORTE A LA DEMANDA	44
III.2.3. DECRETO-LEY 2/2009, DE 5 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE GARANTIZA LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA CONCESIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO REGULAR INTERURBANO DE VIAJEROS POR CARRETERA DE CASTILLA Y LEÓN	53
III.2.4. TRANSPORTE METROPOLITANO	58
IV. CONCLUSIONES	70
V. RECOMENDACIONES.....	77
VI. OPINIÓN.....	78
VII. ÍNDICE DE ANEXOS	80
VIII. ÍNDICE DE CUADROS	83

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León.
CE	Comunidad Europea.
CEE	Comunidad Económica Europea.
Etc.	Etcétera.
ISSAI	Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
ITV	Inspección Técnica de Vehículos.
Km/kms	Kilómetro/kilómetros.
N.º/n.º	Número.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.

NOTA SOBRE LA UNIDAD MONETARIA

Los datos se expresan en euros con dos o más decimales y los porcentajes sin decimales.

Los cuadros insertados a lo largo del presente Informe, salvo que se especifique otra cosa, se han elaborado a partir de la información facilitada por el ente fiscalizado.

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 90 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y en el artículo 1 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León, corresponde al Consejo de Cuentas la fiscalización externa de la gestión económica, financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma y demás entes públicos de Castilla y León.

Por su parte, el apartado 2º del artículo 3 de la misma Ley, reconoce la iniciativa fiscalizadora del Consejo mediante fiscalizaciones especiales, en cuya virtud se incluye dentro del Plan Anual de fiscalizaciones para 2018 del Consejo de Cuentas, aprobado por la comisión de Economía y Hacienda de las Cortes en su reunión de 2 de marzo de 2018 (BOCyL n.º 50 de 12 de marzo), un informe relativo a la fiscalización de las subvenciones destinadas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular permanente de uso general de viajeros por carretera.

La fiscalización de estas subvenciones se propone, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

I.2. MARCO JURÍDICO

La legislación que resulta más relevante, a los efectos del objeto de este Informe, se sintetiza, fundamentalmente en las siguientes disposiciones:

Normativa estatal:

- Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
- Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Ley 9/2013, de 4 de julio, que modifica la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres y la Ley 21/2003, de 7 de julio de 2003 de Seguridad Aérea.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.
- Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT).
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, que regula las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad.

Normativa autonómica:

- Ley 6/1999, de 27 de diciembre, que regula las Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.
- Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.
- Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León (LTUMCyL).
- Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.
- Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras.
- Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León (LSCyL).

- Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, por el que se garantiza la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León.
- Decreto 87/1988, de 12 de mayo, que establece ayudas a los viajeros de carácter rural para compensar sus obligaciones de servicio público.
- Orden FOM/1677/2007, de 28 de septiembre, por la que se dispone la ampliación del plazo concesional de las concesiones de servicios de transporte público regular permanente y de uso general de viajeros por carretera, cuyo plazo de finalización se encuentra comprendido en el período 2007-2008.
- Orden FOM/231/2009, de 9 de febrero, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la explotación de servicios deficitarios de transporte público permanente regular de uso general de viajeros por carretera.

Normativa comunitaria

- Reglamento (CE) n.º 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) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo.
- Reglamento (CE) n.º 1071/2009, de 21 de octubre, que establece las normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera y deroga Directiva 96/26/CE, de 29 de abril de 1996.

II. OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES

II.1. OBJETIVOS

Se ha realizado una fiscalización especial contemplada en el artículo 3.2 de la Ley del Consejo de Cuentas de Castilla y León. De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas en la sesión del Pleno del Consejo de Cuentas de 19 de abril de 2018, se trata de una auditoría de legalidad cuya finalidad es evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la concesión de subvenciones.

De conformidad con el alcance de la fiscalización a desarrollar, esta tendrá en cuenta los siguientes objetivos generales:

1. Análisis del procedimiento de concesión de subvenciones de acuerdo con el régimen previsto en la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras.
2. Análisis del déficit de la explotación subvencionado, a partir de las condiciones económicas del contrato de gestión de servicio público.

II.2. ALCANCE

El ámbito temporal de la fiscalización se refiere a las subvenciones concedidas en el ejercicio 2017, que financian el déficit de la explotación del servicio, con independencia de la posibilidad de incluir ejercicios anteriores en el caso de que las comprobaciones a efectuar así lo requieran.

En coherencia con los objetivos planeados el trabajo se ha desarrollado en los siguientes apartados:

- Análisis de la concesión de las subvenciones:

Se ha obtenido una visión de las subvenciones convocadas por Orden de 24 de noviembre de 2017, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, regulados por la Orden de Bases FOM/231/2009, de 9 de febrero. Tal y como está configurada en estas dos Órdenes se trata de una subvención ex post, en la que la actividad subvencionada se ha realizado con carácter previo a la resolución de concesión.

Este análisis se completa con el examen de los títulos de concesión de las líneas de transporte de las que son titulares los beneficiarios de la subvención y sus sucesivas modificaciones. Las comprobaciones efectuadas van encaminadas a obtener una delimitación de las rutas deficitarias de acuerdo con los títulos de concesión y su repercusión en el déficit financiado, pero no incluye el análisis jurídico de los contratos de concesión, su procedimiento de adjudicación y sus posteriores modificaciones.

- Análisis del déficit de explotación subvencionado:

Se ha realizado una muestra de los beneficiarios de la subvención y sobre esta muestra se ha analizado en detalle el cálculo del déficit de la explotación

subvencionado, tomando como base el contrato de gestión del servicio público o la autorización de transporte público en automóviles de turismo. Este estudio incluye, además de la verificación de los requisitos del beneficiario seleccionado para adquirir esta condición, las siguientes comprobaciones:

- Análisis del estudio económico del contrato de gestión de servicio público.
- Análisis de la memoria económica incluida en la documentación a presentar con la solicitud de la subvención.

Los trabajos de fiscalización se han desarrollado en las dependencias de los entes fiscalizados, donde se encontraba la información o documentación relevante a efectos de la fiscalización, así como en la sede del Consejo de Cuentas, a partir de la información remitida.

La adecuada comprensión de este Informe requiere que sea tenido en cuenta en su totalidad, ya que la mención o interpretación aislada de un párrafo, frase o expresión, podría carecer de sentido.

Los trabajos de campo necesarios para la emisión del presente Informe concluyeron en el mes de octubre de 2018.

Los trabajos de fiscalización se han realizado de acuerdo con lo dispuesto en las ISSAI-ES (Nivel III), aprobadas por la Conferencia de Presidentes de las Instituciones Autonómicas de Control Externo de 16 de junio de 2014 y ordenada su aplicación por el Acuerdo 64/2014 del Pleno del Consejo de Cuentas. Supletoriamente se aplicarán las Normas de Auditoría del sector público aprobadas mediante Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado.

II.3. LIMITACIONES

En la realización de los trabajos, no se han producido limitaciones al alcance, habiendo adoptado el ente fiscalizado en todo momento una actitud de colaboración.

II.4. TRÁMITE DE ALEGACIONES

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 25.4 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuentas de Castilla y León, el Informe Provisional se remitió el 16 de enero de 2019 al Excmo. Sr. Consejero de la Consejería

de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para que en un plazo de 16 días naturales formulara las alegaciones que estimase oportunas.

Solicitada prórroga por el destinatario para la contestación al Informe Provisional y transcurrido el plazo establecido al efecto, se han recibido las alegaciones emitidas por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

Las alegaciones no han dado lugar a la modificación del Informe Provisional, si bien han sido objeto de tratamiento en el que se motivan las razones por las que no se modifican las conclusiones.

III. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

El transporte público regular de viajeros por carretera está regulado en la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), desarrollada por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba su Reglamento (ROTT). Su gestión corresponde a las Comunidades Autónomas una vez delegadas las competencias en esta materia mediante Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio.

Los transportes por carretera según su naturaleza se clasifican en públicos y privados, siendo públicos los que se llevan a cabo por cuenta ajena mediante retribución económica y privados los que se ejecutan por cuenta propia.

Por razón de su objeto, los transportes por carretera pueden ser de viajeros o de mercancías. A su vez, los transportes públicos de viajeros por carretera pueden ser regulares o discrecionales. Los regulares son los que se efectúan dentro de itinerarios preestablecidos y con sujeción a calendarios y horarios prefijados, mientras que los discrecionales se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido.

Por su parte, de acuerdo con su utilización, los transportes públicos regulares de viajeros por carretera pueden ser de uso general o de uso especial. Los de uso general son los que van dirigidos a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado, mientras que los de uso especial están destinados a servir, exclusivamente, a un grupo específico de usuarios tales como escolares, trabajadores, militares, o grupos homogéneos similares.

La LOTT configura, en el artículo 71, los servicios de transporte regular de viajeros de uso general como servicios públicos de titularidad de la Administración, que pueden ser utilizados sin discriminación por cualquier persona en las condiciones establecidas en la normativa que resulte de aplicación. La prestación de este servicio puede realizarse, con carácter general, por la empresa que resulte adjudicataria de los correspondientes contratos de gestión, aun cuando también puede ser prestada directamente por la Administración. En el caso de optar por la primera de estas posibilidades, los contratos se adjudicarán con carácter exclusivo ya que de acuerdo con el artículo 72 de la LOTT, no pueden otorgarse otros contratos a adjudicatarios diferentes de los finalmente seleccionados a través del oportuno concurso, que cubran tráficos coincidentes.

Los adjudicatarios de los contratos deben, en todo caso, ser titulares de la correspondiente autorización administrativa que habilita a sus titulares a realizar transporte público de viajeros o de mercancías expedida por la Administración tras verificar el cumplimiento de los requisitos de establecimiento, honorabilidad, capacidad financiera y competencia profesional establecidos en los artículos 43 y siguientes de la LOTT. Esta autorización se otorga por la Administración competente sin plazo de duración prefijado, si bien está sometida al visado periódico por parte de la misma.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, se delegan en las Comunidades Autónomas todas las facultades de gestión administrativa de aquellos servicios cuyo itinerario discorra predominantemente en el territorio de una sola Comunidad Autónoma. Para aquellos itinerarios que discurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, se delegan las facultades de autorización, modificación y supresión de aquellos servicios que discurren por el territorio de cada Comunidad.

En la misma fecha en la que se aprueba la delegación de competencias en las Comunidades Autónomas, se aprueba la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), que introduce novedades en el régimen de las concesiones adjudicadas con anterioridad y que mantenían su vigencia en ese momento. Para permitir la necesaria adaptación a la nueva normativa, la Disposición transitoria segunda, establece la posibilidad de que los concesionarios titulares de los servicios de transporte regular de viajeros, puedan optar por:

- a) Mantener sus vigentes concesiones, en cuyo caso, a medida que se vayan cumpliendo los veinticinco años desde la fecha en que fueron otorgadas, la Administración procederá al rescate de las mismas y a la selección de un nuevo prestatario de acuerdo con la nueva norma.
- b) Sustituir sus concesiones por otras adaptadas a la regulación de la LOTT con las condiciones previstas en la misma.

Una vez asumidas las funciones delegadas en relación con el servicio público, en la Comunidad de Castilla y León, los titulares de los contratos de concesión optaron por la segunda opción, de manera que las concesiones vigentes se sustituyeron por otras acordadas con la nueva legislación aprobada. Esta sustitución se instrumentó mediante Órdenes del Consejero de Fomento de sustitución de las concesiones, en las que se establecen las nuevas condiciones del servicio. Estas condiciones abarcan tres ámbitos bien delimitados:

- Condiciones técnicas.
- Condiciones económicas.
- Condiciones jurídico-administrativas.

A partir de estas órdenes de sustitución y hasta el momento actual, se suceden modificaciones en los itinerarios establecidos en la concesión inicial y en las condiciones de prestación del servicio, que se formalizan mediante resoluciones del Director General de Transportes y se tramitan de acuerdo con el procedimiento previsto en los artículos 75.3 de la LOTT y 77 y siguientes del ROTT. Junto con estas modificaciones en las rutas y en base a acuerdos adoptados con las entidades locales se coordina el transporte urbano con el correspondiente a zonas rurales pero cercanas a los grandes núcleos de población de la Comunidad, dando lugar al transporte metropolitano que se suma a las rutas regulares y a las rutas de transporte a la demanda de las que son titulares los concesionarios.

La aprobación del Reglamento (CE) 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre, supuso una alteración del marco normativo del sector del transporte para cuya adaptación el propio Reglamento concede un periodo transitorio que finaliza el 3 de diciembre de 2019. La necesidad de mantener las concesiones vigentes hasta esta definitiva adaptación, motivaron la aprobación por la Junta de Castilla y León del Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, que supuso en términos

económicos, la minoración anual de las subvenciones concedidas a los titulares de los servicios de transportes que deciden acogerse a la ampliación de plazo de las concesiones allí previstas.

El servicio público así definido, con las modificaciones introducidas por la Administración, resulta deficitario para los empresarios adjudicatarios, por tanto, deben introducirse fórmulas para compensarlo. Los contratos de gestión de servicios públicos, modalidad de concesión, establecen que la prestación del servicio se realizará a riesgo y ventura del contratista, no obstante, en el caso del servicio público de transporte, la propia LOTT establece en el artículo 75, al regular las condiciones del contrato de gestión del servicio público que “Cuando la modificación del contrato afecte a su régimen financiero, la Administración deberá restablecer el equilibrio económico de aquel, en beneficio de la parte contratante que corresponda, de conformidad con lo previsto en la legislación sobre contratos del sector público”. Al analizar el contenido del déficit de las vigentes concesiones, se observa que resulta deficitario, no solo el transporte derivado de las modificaciones impuestas al adjudicatario, fundamentalmente transporte a la demanda, sino también la explotación de las líneas regulares que son objeto de la concesión inicial. La forma de compensar este desequilibrio económico no se articula incrementando los ingresos en cuantía suficiente para cubrir los costes, sino mediante una compensación directa por parte de la Administración, en el presente caso mediante una subvención que cubre el déficit declarado por los adjudicatarios y comprobado por el servicio gestor del gasto. La subvención para financiar el déficit ha sido convocada por Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 24 de noviembre de 2017, y de su tramitación han resultado beneficiarios 241 titulares de servicios de transporte. Sobre esta población se ha extraído una muestra que se detalla en el Anexo I.

Analizado el déficit subvencionado, de acuerdo con la documentación aportada por la Dirección General de Transportes, se comprueba que el importe subvencionado es una estimación del coste realizado por la Administración, de acuerdo con sus disponibilidades presupuestarias. Los cálculos realizados para esta previsión contemplan de manera separada cada una de las modalidades de transporte mencionadas y por tanto, se obtienen tres estimaciones de déficit que tomadas en conjunto constituyen la cuantía de la subvención calculada por la Administración:

- Déficit asociado a la línea de transporte regular.

- Déficit asociado al transporte a la demanda.
- Déficit asociado al transporte metropolitano.

Cada uno de estos componentes del déficit se analiza en los siguientes epígrafes desde dos puntos de vista diferentes:

- a) Desde la perspectiva jurídica de la modificación de los contratos de concesión para la imposición de nuevos servicios.
- b) Análisis económico de los cálculos efectuados por el servicio gestor para determinar el déficit subvencionable.

III.1. ANÁLISIS DE LA SUBVENCIÓN

La financiación del déficit de la explotación del servicio se instrumenta mediante la concesión de una subvención anual a los adjudicatarios de los contratos de concesión anteriormente analizados. La justificación de esta fórmula de financiación radica en la necesidad de restablecer el equilibrio económico del contrato ante las modificaciones en los contratos iniciales establecidas por la Administración de conformidad con el artículo 75.3 de la LOTT. La intervención de la Administración, basada en el carácter de servicio público de los servicios de transporte, está igualmente amparada por el Reglamento (CE) N.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, norma que es obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable a los estados miembros, en la que se prevé que las autoridades competentes tengan la facultad de intervenir para asegurar la prestación de estos servicios, utilizando mecanismos tales como la concesión de derechos exclusivos y la concesión de una compensación financiera a los operadores.

De acuerdo con lo anterior y a la vista del carácter deficitario de la prestación del servicio, la Administración financia anualmente el déficit en que incurren los adjudicatarios mediante la convocatoria de una subvención anual, que se rige por una Orden de Bases aprobada en el 2009 y que se mantiene vigente para la convocatoria del año 2017.

Estas bases se aprueban mediante Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, FOM/231/2009, de 9 de febrero, y aun cuando su redacción no lo recoge expresamente, su finalidad es garantizar la prestación del servicio público, de manera que sea accesible a todos los ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Castilla y

León, habida cuenta del carácter deficitario de los contratos de gestión del servicio de transporte. La subvención objeto de la presente fiscalización se convoca para el ejercicio 2017 mediante Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de 24 de noviembre de 2017.

El contenido de las bases se ajusta a lo previsto en los artículos 17.3 de la LGS y 6 de la LSCyL y la orden de convocatoria a lo establecido en los artículos 23.2 de la LGS y 16.1 de la LSCyL. El procedimiento de concesión se ajusta al supuesto previsto en el artículo 22.2. b) de la LGS, es decir, concesión directa para aquellas subvenciones “cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, que seguirán el procedimiento de concesión que les resulte de aplicación de acuerdo con su propia normativa”. En este sentido, el artículo 37 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, establece un régimen especial para la concesión de subvenciones a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular permanente de uso general de viajeros por carretera, que se concederán en los términos que establezcan las correspondientes bases reguladoras y se resolverá por el orden de presentación de las solicitudes, en función del cumplimiento de los requisitos establecidos.

III.1.1. DELIMITACIÓN DEL BENEFICIARIO

La determinación del beneficiario se regula en la base tercera, según la cual, podrán ser beneficiarios:

- a) Los titulares de los servicios de transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera, existentes o de nueva creación, mediante concesión administrativa o autorización especial de la Junta de Castilla y León.
- b) Los titulares de los servicios de transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera, existentes o de nueva creación, mediante concesión administrativa adjudicada por el Estado o por otra Comunidad Autónoma respecto de los servicios que discurren íntegramente en territorio de Castilla y León.
- c) Los titulares de autorizaciones de transporte público en automóviles de turismo, ya sean existentes o de nueva creación, a quienes la Consejería de

Fomento haya autorizado que el transporte se realice con sujeción a calendario y horario prefijados.

Esta definición del beneficiario engloba las diferentes situaciones en que se encuentran las empresas privadas que prestan el servicio público de transporte en la Comunidad Autónoma y para los cuales la explotación del servicio resulta deficitario. Analizada la orden de concesión del Consejero de Fomento y Medio Ambiente, de 21 de diciembre de 2017, se comprueba que los beneficiarios de la presente subvención se agrupan en las siguientes categorías:

- 143 Concesiones de titularidad de la Administración Autonómica (VACL).
- 8 Concesiones de titularidad del Estado o de otras Comunidades Autónomas que realizan tráficos por el territorio de la Comunidad de Castilla y León (VAC, JEV).
- 77 Autorizaciones Administrativas Especiales (AECL).
- 13 Taxis rurales con reiteración de calendario y horario (TR).

La definición de beneficiario, de acuerdo con la base tercera a), incluye a los titulares de autorizaciones administrativas especiales, reguladas en el artículo 87 de la LOTT. Este artículo establece un régimen especial para aquellos servicios de transportes con un bajo índice de utilización, cuya reducida rentabilidad hace que no sea posible su establecimiento o no aparezca garantizada su adecuada realización y continuidad, de acuerdo con las exigencias generales establecidas en la LOTT, en relación con las concesiones administrativas y para los cuales se permite que sean prestados en condiciones más flexibles que las concesiones administrativas de líneas ordinarias

En este sentido, el Decreto 87/1988, de 12 de mayo, de la Junta de Castilla y León, establece que a través de la Consejería de Fomento se podrá acordar la creación, mantenimiento o ampliación de cualquier clase de servicio de transporte de viajeros de interés general, que tenga como objetivo asegurar la movilidad de los residentes en zonas rurales, carentes de dicho servicio esencial. La aplicación de este Decreto dio como resultado Convenios suscritos por la Junta de Castilla y León con los operadores de transporte para la prestación de los servicios así creados.

Posteriormente, la Ley 6/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, establece en el artículo 23 que el régimen de los servicios de

transporte que se presten al amparo de los convenios suscritos por aplicación del Decreto 87/1988, será el de las autorizaciones administrativas especiales del artículo 87 de la LOTT. De acuerdo con esta previsión, en el año 2000 se dictan resoluciones del Director General de Transportes por las que se expiden las autorizaciones administrativas especiales a los operadores que suscribieron los mencionados convenios con la Administración Regional. Estas autorizaciones se expiden, a partir de ese momento, con un plazo de vigencia de cinco años, tal y como establece el artículo 87 de la LOTT.

Antes de la finalización de este plazo, y mediante Resolución del Director General de Transportes se amplía la vigencia de las autorizaciones si bien, ya no se denominan como tal, sino que la Resolución se refiere a ellas como contratos de concesión que traen causa en los primitivos convenios firmados al amparo del Decreto 87/1988, de 12 de mayo.

Ley 9/2013, de 4 de julio, supone una amplia revisión de la normativa de transportes a la vista de los cambios introducidos en este mercado por la reglamentación europea, (Reglamento (CE) 1370/2007 y Reglamento (CE) 1071/2009). Esta Ley modifica ampliamente la LOTT y elimina el artículo 87 que regulaba las autorizaciones administrativas especiales añadiendo en su Disposición transitoria primera que las concedidas, continuarán vigentes hasta que expire el plazo por el que fueron concedidas. La finalidad de esta eliminación, de acuerdo con lo señalado en la propia Disposición transitoria es que estas autorizaciones sean objeto de un contrato de gestión de servicio público, ajustado al nuevo régimen de aplicación introducido por esa Ley.

En consonancia con esta modificación de la LOTT, las convocatorias de subvenciones posteriores a la entrada en vigor de la Ley 9/2013, de 4 de julio, no contemplan como posibles beneficiarios a los titulares de estas autorizaciones administrativas especiales, tan solo a los titulares de los contratos de concesión de servicios de transportes. La convocatoria analizada mantiene esta misma delimitación del beneficiario, por tanto, no contempla como tales a los titulares de estas autorizaciones. Se observa, por tanto, una discrepancia entre la determinación del beneficiario de las bases reguladoras, que contemplan a los titulares de autorizaciones administrativas especiales, la orden de convocatoria, que los excluye y la Orden de concesión, que incluye entre los beneficiarios a los titulares de 77 autorizaciones administrativas especiales (AECL). Se incumple así los artículos 11 y 13 de la LGS

dado que adquieren la condición de beneficiarios personas o entidades que no se encuentran en la situación que fundamenta la concesión, es decir, no se encuentran previstos como tales en la redacción de la orden de convocatoria.

La justificación de esta discrepancia ofrecida por el servicio gestor en el curso de la auditoría se centra en la naturaleza contractual de la relación entre el titular de estas autorizaciones y la Administración, que tiene su origen en los convenios suscritos en el año 1999. De hecho, ante la finalización de la vigencia de las AECL, por el vencimiento del plazo previsto en la Disposición transitoria primera de la Ley 9/2013, de 4 de julio, la Dirección General de Transportes dicta resoluciones individuales para cada uno de los titulares de estas AECL, con la misma fecha, 25 de noviembre de 2014, por las que se prorroga este servicio que pasa a denominarse en la propia Resolución como “contratos de gestión de servicio público”. En este sentido deben plantearse dos cuestiones:

En primer lugar, la discrepancia entre bases reguladoras y orden de convocatoria que debería resolverse en favor de la Orden reguladora de las bases en tanto en cuanto su naturaleza jurídica es la de disposición reglamentaria, mientras que la orden de convocatoria se limita a ser un mero acto administrativo y ello al amparo del artículo 17 de la LGS, y también de conformidad con la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo (STS de 3 de marzo de 2015; STS de 30 de noviembre de 2015), en la medida en que la Orden de Bases, FOM 231/2009, de 9 de febrero, tiene vocación de permanencia y no limita su aplicación a un determinado momento o a una convocatoria concreta.

En segundo lugar, la regularidad de las resoluciones de noviembre de 2014 y la vigencia de las autorizaciones especiales. Por aplicación de la Disposición transitoria primera de la Ley 9/2013, debemos concluir que su vigencia finalizó el 31 de diciembre de 2014, momento en el que expiró el plazo por el que fueron concedidas. A diferencia de lo que ocurre en otro tipo de explotaciones públicas donde necesariamente ha de coexistir la concesión administrativa y la autorización administrativa para el ejercicio del derecho por parte del concesionario, en el presente caso nos encontramos ante un tipo de autorización especial que se configuraba en el artículo 87 de forma semejante a la concesión administrativa, pero precisamente para aquellos supuestos en los que no era viable la explotación mediante la concesión.

Como ya se ha señalado, estas autorizaciones especiales vinieron a sustituir a los convenios suscritos de acuerdo con el Decreto 87/1988, de 12 de mayo, de la Junta de Castilla y León, de hecho, las propias Autorizaciones Administrativas Especiales dictadas el 30 de noviembre de 2000 por la Dirección General de Telecomunicaciones y Transportes, emplean el término “sustitución” del convenio en su punto tercero.

Constatada la pérdida de vigencia de las Autorizaciones Administrativas Especiales, desde el 31 de diciembre de 2014, se considera que las resoluciones de 25 de noviembre de 2014, de la Dirección General de Transportes, adolecen de irregularidades en la medida en que prolongan la prestación de un contrato de gestión de servicio público, que no consta celebrado, sin que pueda entenderse que permanecen vigentes los convenios celebrados en 1994, en la medida en que estos fueron sustituidos por las correspondientes autorizaciones especiales.

En definitiva, la convocatoria no prevé a los titulares de autorizaciones administrativas especiales como beneficiarios de la subvención que, por el contrario si se contemplan en las bases reguladoras de la subvención y se incluyen en la relación de beneficiarios de la orden de concesión, incumpléndose los artículos 11 y 13 de la LGS. Además dichas autorizaciones han perdido su vigencia por haber expirado el plazo por el que fueron concedidas ya que las resoluciones de la Dirección General de Transportes por las que se prolonga dicha vigencia, no ya como autorizaciones administrativas especiales, sino como contratos de gestión de servicios público prorrogan unos contratos que no consta que hayan sido celebrados. Por tanto el órgano gestor no tramitó con la suficiente antelación los correspondientes contratos de gestión de servicio público para que estuvieran adjudicados antes de la pérdida de vigencia de las desaparecidas autorizaciones administrativas especiales, e incluyó indebidamente la prestación del servicio deficitario de transporte, realizado por los titulares de estas desaparecidas autorizaciones, entre los supuestos de hecho que dan lugar a la concesión de la subvención para financiar el déficit de la explotación de los adjudicatarios de los servicios de transporte.

III.1.2. PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN

El régimen de concesión de las subvenciones, de acuerdo con la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, es el establecido en las normas reguladoras de la subvención que se establecen en las bases reguladoras. La base quinta establece que el órgano instructor efectuará la propuesta de Resolución atendiendo al orden de presentación de las

solicitudes, en función del cumplimiento de los requisitos establecidos. Por su parte la base sexta establece criterios objetivos para el otorgamiento de la subvención señalando que “las solicitudes serán examinadas teniendo en cuenta alguno de los siguientes criterios...”, dentro de los cuales y en primer lugar se contempla “la cuantía del déficit de la explotación de la concesión administrativa o autorización especial de servicio público regular permanente”.

Por su parte, la Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, de 21 de diciembre de 2017, de concesión de las subvenciones y el Informe propuesta del órgano instructor, señalan que la concesión ha sido resuelta con arreglo a los criterios de valoración determinados en la base sexta de la Orden, por la que se aprueban las bases reguladoras atendiendo al carácter deficitario de las concesiones y autorizaciones administrativas y a que dicho déficit no es imputable a una deficiente gestión empresarial.

El establecimiento de criterios de valoración de las solicitudes no es válido en un procedimiento de concesión directa que se resuelve en función del orden de entrada de las solicitudes, incumpléndose el artículo 37 de la Ley 13/2005. La configuración en las bases reguladoras del procedimiento de concesión de manera directa en función del orden de entrada, no admite el establecimiento de criterios de concesión, por cuanto no hay valoración de las solicitudes en virtud de esos criterios. De hecho, las bases reguladoras no contemplan la existencia de una Comisión de Valoración, dado que las solicitudes no se comparan entre sí, sino que son atendidas en función de su orden de entrada en el Registro de la Administración. El procedimiento regulado en las bases no es el ordinario de concurrencia competitiva sino el excepcional de concesión directa por establecerlo así una norma con rango legal. En coherencia con esta configuración del procedimiento de concesión, no existe un orden de prelación de las solicitudes en función de la puntuación obtenida, sino en función del orden de entrada siempre que las solicitudes cumplan con el supuesto de hecho que determina el objeto de la subvención, esto es, el carácter deficitario de los servicios de transporte de que son titulares los potenciales beneficiarios.

Se ha comprobado que todas las solicitudes han entrado en plazo en el Registro de la Administración y que todas contienen la documentación prevista en las normas reguladoras de la subvención con una única excepción: en el expediente VACL-132, el solicitante de la subvención no coincide con el representante de la empresa finalmente

beneficiaria de la subvención. La empresa beneficiaria sufrió un cambio de titularidad como consecuencia del cual se modificó el poder otorgado a uno de sus accionistas para representar solidariamente a la entidad, a pesar de lo cual, este representante inicial es el que firma la solicitud de subvención con carácter posterior a que formalicen estos cambios en la sociedad.

III.1.3. CUANTÍA DE LA SUBVENCIÓN

En la base segunda de la Orden que aprueba las bases reguladoras se señala como gastos subvencionables: “el déficit de explotación no imputable a la deficiente gestión empresarial, de los servicios realizados por las empresas de transporte público permanente regular de uso general de viajeros por carretera y en itinerarios que transcurran íntegramente en el ámbito territorial de Castilla y León”. Además, conforme a la base séptima: “La cuantía de la subvención se corresponderá con el importe del déficit que el servicio conlleve que será determinado con base en las partidas que integran la estructura de costes que se determinan en el título concesional, o en la autorización de transporte público o bien, en los costes reales para los nuevos servicios y para los servicios parciales considerados independientemente”. Finalmente, y conforme a la base novena relativa al “Plazo y forma de justificación: La justificación se realizará mediante la presentación de una memoria económica en la que figurarán los ingresos y los costes de explotación del servicio del ejercicio anterior al de la convocatoria, basada en las partidas que integran la estructura de costes que se determinen en los correspondientes títulos concesionales o de autorización, que deberán cumplir los requisitos establecidos en la convocatoria, con carácter previo a la resolución de concesión”.

De la conjunción de todas esas disposiciones se deduce que el objeto de la subvención es financiar el déficit de explotación, debiendo corresponderse la cuantía de la subvención a otorgar con el importe del déficit del ejercicio anterior que haya sido debidamente justificado mediante la correspondiente memoria económica. Esta memoria económica, como fundamento de la justificación, y conforme a lo señalado en las bases reguladoras debe cumplir con un doble requisito: primero, debe calcular el déficit a partir de la diferencia entre los ingresos y los costes de explotación; y segundo, debe basarse en las partidas que integran la estructura de costes, determinada en los correspondientes títulos concesionales o de autorización.

A partir de los expedientes de la muestra que han sido seleccionados en la presente fiscalización y que se recogen en el Anexo I del Informe, se ha efectuado un análisis de las memorias económicas presentadas por los concesionarios. De este análisis se extraen los siguientes resultados:

1. La convocatoria no establece una estructura mínima ni tampoco los criterios que deben utilizarse para la elaboración de la memoria económica a presentar por los concesionarios. Esto ha originado una completa falta de homogeneidad en cuanto a los estudios económicos presentados por los concesionarios.
2. En todas las memorias se cuantifica el déficit de explotación derivado de la prestación del servicio, por diferencia entre los ingresos y los costes de explotación, pero el nivel de desarrollo es muy diferente para cada expediente.
3. En lo que atañe a los costes, algunos expedientes presentan un estudio detallado de cada uno de ellos, diferenciando los que corresponden a cada tipo de transporte (regular y a la demanda) y desglosando los criterios empleados para el cálculo de cada una de las partidas, mientras que en otros se limitan a aportar una hoja resumen con el importe de cada uno de los costes sin el suficiente grado de detalle. En los expedientes en los que se explican los parámetros empleados para la imputación de los costes a las distintas partidas, se ha observado que los concesionarios aplican, en muchos casos, criterios muy diferentes. Así por ejemplo, hay concesionarios que no aplican beneficio industrial, frente a otros que lo calculan como un porcentaje del resto de los costes que oscila entre un 1 % y un 15 %.
4. En lo relativo a los ingresos de explotación, se comprueba que el dato incluido en la memoria que acompaña a la solicitud no coincide con los ingresos reales comunicados por los operadores de transporte que tienen la obligación de informar trimestralmente a la administración de la cifra de ingresos que obtienen por la explotación de las líneas de transporte adjudicadas. Esta cantidad incluye todos los ingresos recibidos, correspondan o no a líneas deficitarias.

5. Por otro lado, se ha comprobado, como se muestra en el siguiente cuadro, que la cifra de ingresos utilizada por la Administración para cuantificar el déficit subvencionado no coincide con ninguna de las dos cifras anteriores, es decir: el ingreso real declarado trimestralmente por los operadores y el ingreso incluido en la Memoria de la solicitud.

Cuadro 1 - Diferencias entre ingresos reales, ingresos estimados e ingresos declarados

Concesión	Ingresos declarados trimestralmente por el concesionario (1)	Ingresos según Memoria Económica presentada por el concesionario (2)	Ingresos consignados por la Administración en la estimación del déficit subvencionado (3)	Diferencia (3) - (1)	Diferencia (3) - (2)
AECL-035	0,00	1.499,95	1.739,55	1.739,55	239,60
AECL-054	2.394,70	2.394,70	2.394,70	0,00	0,00
AECL-080	0,00	268,01	268,01	268,01	0,00
AECL-090	1.203,20	1.102,00	1.203,20	0,00	101,20
JEV-022	0,00	599,87	599,87	599,87	0,00
VAC-115	0,00	313.969,15	267.344,78	267.344,78	-46.624,37
VACL-001	38.293,17	34.812,05	38.293,17	0,00	3.481,12
VACL-003	21.824,00	19.136,96	21.824,00	0,00	2.687,04
VACL-005	1.545,00	2.966,87	1.545,00	0,00	-1.421,87
VACL-010	11.841,55	35.074,16	2.102,55	-9.739,00	-32.971,61
VACL-013	345,00	725,00	345,00	0,00	-380,00
VACL-016	11.713,05	11.713,05	11.713,05	0,00	0,00
VACL-019	41.638,39	128.322,21	41.638,39	0,00	-86.683,82
VACL-024	43.154,00	44.662,25	43.154,00	0,00	-1.508,25
VACL-034	21.415,38	32.495,18	21.415,38	0,00	-11.079,80
VACL-037	50.456,00	72.925,52	50.456,00	0,00	-22.469,52
VACL-038	1.701.326,01	1.558.968,82	1.701.326,01	0,00	142.357,19
VACL-045	327.875,65	299.528,39	327.875,65	0,00	28.347,26
VACL-053	4.726.885,00	15.454,08	18.751,45	-4.708.133,55	3.297,37
VACL-057	1.249.686,00	12.782,00	680,25	-1.249.005,75	-12.101,75
VACL-061	29.396,80	29.396,80	29.396,80	0,00	0,00
VACL-071	379.630,00	2.614,07	120,00	-379.510,00	-2.494,07
VACL-075	37.889,95	58.320,00	37.889,95	0,00	-20.430,05
VACL-080	4.974,60	50.549,47	4.974,60	0,00	-45.574,87
VACL-089	5.823,40	29.408,67	5.823,40	0,00	-23.585,27
VACL-091	228.684,56	479.738,38	228.684,56	0,00	-251.053,82
VACL-093	31.787,00	220.747,00	31.787,00	0,00	-188.960,00
VACL-099	12.807,91	22.243,20	12.807,91	0,00	-9.435,29
VACL-106	15.498,00	15.615,92	15.498,00	0,00	-117,92
VACL-111	51.662,45	49.056,14	51.662,45	0,00	2.606,31
VACL-113	96.977,89	190.457,40	96.977,89	0,00	-93.479,51
VACL-115	1.559.943,92	2.052.479,96	2.052.479,96	492.536,04	0,00
VACL-120	44.586,97	39.567,40	44.586,97	0,00	5.019,57
VACL-124	270.739,63	241.252,28	270.739,63	0,00	29.487,35
VACL-125	460.580,63	406.152,68	254.134,97	-206.445,66	-152.017,71
VACL-129	4.960,55	4.960,55	4.960,55	0,00	0,00
VACL-132	17.755,00	24.720,00	17.755,00	0,00	-6.965,00
VACL-137	37.274,00	368.424,47	37.274,00	0,00	-331.150,47
VACL-140	10.444,00	9.495,18	10.444,00	0,00	948,82
VACL-145	2.278,00	2.277,37	2.278,00	0,00	0,63
VACL-147	17.791,20	7.532,78	5.526,23	-12.264,97	-2.006,55
VACL-150	26.798,00	56.818,17	26.798,00	0,00	-30.020,17
VACL-155	3.660,00	31.671,15	3.660,00	0,00	-28.011,15
VACL-159	71.371,00	62.596,23	71.371,00	0,00	8.774,77
VACL-161	2.127.835,68	2.256.236,80	2.127.835,68	0,00	-128.401,12
Total	13.802.747,24	9.301.732,29	8.000.136,56	-5.802.610,68	-1.301.595,73

A la vista de esta comprobación, el dato de ingresos utilizado para cuantificar el déficit subvencionable no responde de manera fiable a los ingresos reales que recibe el

adjudicatario por la prestación del servicio deficitario dado que no coincide ni con el que él mismo declara en la Memoria para solicitar la subvención, ni con el que comunica trimestralmente a la Administración. Por tanto, en lo que se refiere a la cifra de ingresos utilizada, se comprueba que el déficit estimado no se corresponde con el déficit real de la explotación.

Las memorias económicas en las que se cuantifican los déficits de explotación, se presentan por los concesionarios junto con los formularios de solicitud de las subvenciones. Partiendo de esa información, la Administración elabora unas fichas en las que se efectúan los cálculos necesarios para cuantificar las subvenciones a otorgar a los concesionarios, en las que se engloban las subvenciones al transporte regular, al transporte a la demanda, al transporte metropolitano y las minoraciones resultantes de la aplicación del Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre. Finalmente, la Orden de concesión de las subvenciones consigna las subvenciones finalmente concedidas a los beneficiarios. A partir de toda esa documentación relativa a los expedientes de la muestra, se ha efectuado una comparativa entre el déficit consignado en las memorias económicas de los expedientes, la subvención global solicitada por los concesionarios en los formularios de solicitud, el importe de las subvenciones inicialmente calculadas por la Administración y la cuantía de las subvenciones finalmente concedidas. El análisis comparativo se recoge en el cuadro siguiente, en el que además se han cuantificado los porcentajes de cobertura de las subvenciones concedidas respecto de los déficits de explotación de las memorias económicas.

Cuadro 2 - Comparativa del déficit solicitado y el finalmente concedido

Concesiones de la muestra	Déficit según Memoria Económica presentada por el concesionario	Importe de subvención solicitado por concesionario	Importe de la subvención calculada por la Administración	Importe subvención finalmente concedida por la Administración	Cobertura de déficit por la subvención concedida
	(1)	(2)	(3)	(4)	(4)/(1)
VACL-089	65.646,33	65.646,33	12.724,61	12.724,61	19%
VACL-019	697.262,10	697.262,10	154.325,56	154.325,56	22%
VACL-115	1.399.169,89	1.399.169,89	393.751,64	393.751,64	28%
VACL-034	193.376,55	193.376,55	79.842,26	79.842,26	41%
VACL-099	53.956,75	53.956,75	24.493,77	24.493,77	45%
VACL-113	209.203,61	209.203,61	100.311,53	100.311,53	48%
VACL-137	472.830,65	472.830,65	230.746,53	230.746,53	49%
VACL-147	223.815,10	223.815,10	111.761,02	111.761,02	50%
VACL-003	203.013,65	203.013,65	116.698,53	116.698,53	57%
VACL-159	209.762,77	209.762,77	126.697,22	126.697,22	60%
VACL-080	58.312,53	58.312,53	35.396,03	35.396,03	61%
VACL-091	560.500,78	560.500,78	361.742,12	361.742,12	65%
VACL-145	47.740,48	47.740,48	33.661,18	33.661,18	71%
VACL-001	653.649,31	653.649,31	491.825,07	491.825,07	75%
AECL-035	67.499,73	67.499,73	52.289,97	52.289,97	77%
VACL-038	803.402,14	803.402,14	623.592,68	623.592,68	78%
VACL-161	626.066,35	626.066,35	491.163,25	491.163,25	78%
VACL-125	215.760,59	215.760,59	171.939,87	171.939,87	80%
VACL-140	82.897,84	82.897,84	72.028,95	72.028,95	87%
VACL-132	42.807,60	42.807,60	37.976,91	37.976,91	89%
VACL-120	59.390,03	59.390,03	53.199,62	53.199,62	90%
VACL-106	40.364,17	40.364,17	37.005,76	37.005,76	92%
VACL-053	446.701,14	446.701,14	441.723,38	441.723,38	99%
VACL-124	149.840,23	149.840,23	148.529,57	148.529,57	99%
AECL-054	23.986,00	23.986,00	29.166,73	23.986,00	100%
AECL-090	4.979,21	4.979,21	5.179,27	4.979,21	100%
VAC-115	66.390,11	66.390,11	101.335,31	66.390,11	100%
VACL-061	43.386,40	43.386,40	127.352,95	43.386,40	100%
VACL-045	399.339,10	68.617,15	68.617,15	68.617,15	17%
VACL-075	108.842,00	31.827,57	31.827,57	31.827,57	29%
VACL-010	93.519,61	28.554,73	28.554,73	28.554,73	31%
VACL-093	314.996,00	114.021,09	114.021,09	114.021,09	36%
JEV-022	45.271,92	18.732,46	18.732,46	18.732,46	41%
VACL-037	228.847,51	119.426,07	119.426,07	119.426,07	52%
VACL-150	196.584,64	128.466,90	128.466,90	128.466,90	65%
VACL-013	33.223,44	30.237,29	30.237,29	30.237,29	91%
VACL-016	67.305,96	66.878,95	66.878,95	66.878,95	99%
AECL-080	36.211,60	36.211,60	36.211,60	36.211,60	100%
VACL-005	83.684,66	83.684,66	83.684,66	83.684,66	100%
VACL-024	127.704,95	127.704,95	127.704,95	127.704,95	100%
VACL-057	454.601,32	454.601,32	454.601,32	454.601,32	100%
VACL-071	91.859,30	91.859,30	91.859,30	91.859,30	100%
VACL-111	143.572,28	143.572,28	143.572,28	143.572,28	100%
VACL-129	263.378,87	263.378,87	263.378,87	263.378,87	100%
VACL-155	77.393,31	77.393,31	77.393,31	77.393,31	100%

El análisis nos permite agrupar los expedientes en 4 categorías diferenciadas, apareciendo así ordenadas en la tabla anterior:

- En algo más de la mitad de los expedientes de la muestra, 24 de los 45 (53 %), el importe de los déficits de explotación consignados en las memorias económicas por los concesionarios son coincidentes con los importes de las subvenciones solicitadas en sus formularios y las subvenciones calculadas por la Administración son de cuantía inferior a los importes de déficits/subvenciones solicitadas por los concesionarios. En estos expedientes las subvenciones finalmente concedidas se ajustaron a las previamente calculadas por la Administración, de modo que las coberturas por las subvenciones concedidas de los déficits de explotación fueron inferiores al 100 % en todos los casos, oscilando entre el 19 % de la VACL-089 y el 99 % de la VACL-053 y de la VACL-124. Así hay 12 concesionarios con una cobertura del déficit igual o inferior al 65 %, mientras que los 12 restantes su cobertura es superior a ese porcentaje e inferior o igual al 99 %. Eso denota que, en estos casos, la Administración no financia el déficit de explotación que figuran en la memoria justificativa y en los formularios de solicitud que se presentan por los concesionarios, sino que calcula y otorga subvenciones por una cuantía inferior a esos déficits.
- En 4 expedientes de la muestra (9 %) (AECL-054, AECL-090, VAC-115 y VACL-061), el importe de los déficits de explotación que figuran en las Memorias Económicas coinciden en cuantía con el importe de las subvenciones solicitadas, mientras que las subvenciones calculadas por la Administración son de importe superior a esos déficits/subvenciones presentados por los concesionarios. En este contexto las subvenciones finalmente otorgadas por la Administración se ajustaron a los menores importes de déficit consignados por los beneficiarios en las memorias económicas y en los formularios de solicitud, por lo que los porcentajes de cobertura de los déficits de explotación por las subvenciones concedidas son del 100 % en los 4 expedientes. En estos expedientes, si bien el cálculo de la Administración mostraba un déficit superior, las subvenciones finalmente

otorgadas fueron inferiores, coincidiendo exactamente su cuantía con los importes de déficits y subvenciones presentadas por los concesionarios.

- En 9 expedientes de la muestra (20 %) (JEV-022, VACL-010, VACL-013, VACL-016, VACL-037, VACL-045, VACL-075, VAL-093 y VACL-150), los importes de los déficits de explotación que figuran en las Memorias Económicas fueron superiores a las cuantías de las subvenciones solicitadas por los beneficiarios, coincidiendo estas últimas con las subvenciones calculadas y finalmente otorgadas por la Administración. Los porcentajes de cobertura de los déficits de explotación por las subvenciones concedidas oscilan entre un 17 % de la VACL-045 y un 99 % de la VACL-016, de forma que 7 expedientes tienen una cobertura menor o igual del 65 % del déficit y 2 cuentan con una cobertura superior.
- En 8 expedientes de la muestra (18 %) (AECL-080, VACL-005, VACL-024, VACL-057, VACL-071, VACL-111, VACL-129 y VACL-155), coinciden exactamente los importes de los déficits de explotación, subvenciones solicitadas y subvenciones calculadas y finalmente otorgadas. En todos estos casos, se observan diferencias, a veces importantes, entre los ingresos y los costes de explotación que consideran los concesionarios para calcular los déficits de explotación y solicitar las subvenciones y los que emplea la Administración para calcular y posteriormente otorgar las subvenciones, y pese a ello las cuantías anteriores son idénticas. Esta situación comporta que la cobertura de los déficits de explotación por las subvenciones concedidas fue del 100 % en todos los casos.

La casuística anterior permite extraer una serie de conclusiones respecto a las actuaciones realizadas por la Administración para la gestión de estas subvenciones.

En primer lugar, que la Administración incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras segunda, séptima y novena, no financia el déficit de explotación justificado por los concesionarios en las memorias económicas que se acompañan a las solicitudes, sino que efectúa un cálculo paralelo para cuantificar las subvenciones a conceder a los beneficiarios, resultando que, en la mayoría de los casos, la subvenciones finalmente otorgadas no dan cobertura a los déficits de explotación presentados por los concesionarios en las Memorias Económicas. El ente gestor, en el curso de la

fiscalización alega varios motivos por los que no se financia el déficit de explotación presentado por los beneficiarios en las memorias económicas:

1. De una parte, señala que no era posible comprobar las justificaciones de los déficits de explotación consignados en las Memorias Económicas, debido al poco tiempo disponible para la verificación que resulta de la aplicación de los procedimientos de gestión presupuestaria y de concesión de subvenciones, por cuanto, la aprobación del límite del gasto se efectúa entre el mes de noviembre y diciembre, mientras que la publicación de la orden de convocatoria de las subvenciones, la finalización del plazo de presentación de solicitudes, y la aprobación de la Orden de la Consejería resolviendo la concesión de subvenciones se realizan en el mes de diciembre.
2. De otra, y con carácter principal, la insuficiencia de las partidas presupuestarias, que se consignan anualmente en los presupuestos para el otorgamiento de las subvenciones, tanto del transporte regular como del transporte a la demanda. El propio ente gestor, en su Informe de 8 de octubre de 2018, emitido para aclarar dudas planteadas durante el curso de la fiscalización, y haciendo referencia de forma conjunta a las líneas de transporte regular y transporte a la demanda señala: “que sistemáticamente se inicia el año con una partida presupuestaria que no cubre los déficits de explotación en los que incurre el sistema concesional. Esto deriva en que las empresas prestadoras del servicio se ven abocadas a aceptar un Convenio que se firma entre una Entidad Bancaria y la Consejería de Economía y Hacienda, para poder compensar el déficit un año después de prestados los servicios”. Además en contestación del gestor a una serie de cuestiones relativas al transporte a la demanda señala: “...no se cuantifica dicho déficit. Precisamente por la inseguridad manifiesta de poder hacer frente al mismo, al ser la partida presupuestaria tasada para todo el sistema concesional”.

En segundo lugar, que la Administración únicamente considera las Memorias Económicas presentadas por los concesionarios cuando el importe del déficit consignado en las mismas y posteriormente solicitado como subvención, es inferior al calculado por el servicio gestor, ya que en este caso la subvención finalmente concedida se ajusta a ese importe. Al margen de la utilización con este fin, la Administración no valora ni tiene en consideración, a efectos de los cálculos que ella realiza ulteriormente,

los ingresos y los criterios de imputación empleados por los concesionarios para cuantificar sus costes de explotación.

III.1.4. GESTIÓN PRESUPUESTARIA

La subvención se concede con cargo a la aplicación presupuestaria 0404.453A04.47006, por importe de 12.900.000,00 € distribuidos en dos anualidades:

- 2019: 12.700.000,00 €
- 2020: 200.000,00 €

La Disposición final tercera de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, modifica el artículo 48.1 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, y a partir de ese momento, las subvenciones analizadas, previstas en el artículo 37 de esa norma, se concederán de acuerdo con el límite a que se refiere el artículo 33.3 de la LSCyL que deberá ser aprobado por la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería competente en materia de Hacienda. En estos casos el gasto podrá autorizarse en el momento de la concesión y el compromiso de gasto podrá efectuarse, en los términos que determina esa Consejería, cuando se tramite el anticipo o la primera liquidación. En el presente caso, se contempla en la base décima de la Orden de bases, que el pago se realizará una vez que haya sido justificada por el beneficiario la realización de las actuaciones objeto de subvención. Dado que esta justificación se realiza en el momento de la concesión, mediante la estimación del déficit de la subvención, el primer pago y liquidación de la subvención debería realizarse en el momento de la concesión.

Con fecha 23 de noviembre de 2017, la Junta de Castilla y León, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, acuerda establecer en 12.900.000,00 € el límite cuantitativo, dentro del cual, se concederán en el ejercicio 2017 las subvenciones destinadas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera. La autorización del gasto coincide con el momento de la concesión, 21 de diciembre de 2017 y se contabiliza mediante documento contable “A” plurianual para los ejercicios 2019 y 2020, por importe de 12.900.000,00 €, por tanto, en el momento de cierre de los trabajos aún no se ha producido el pago de la subvención.

El Informe de la Dirección General de Presupuestos, de fecha 8 de noviembre de 2017, previo al Acuerdo de Junta de Castilla y León, por el que autoriza el límite, ya

advierte de la necesidad de reducir el diferimiento del pago de los compromisos derivados de estas ayudas, por cuanto, el límite aprobado con esta convocatoria en el ejercicio 2017, no se abona hasta el 2019 y los fondos presupuestados para el año en curso son utilizados para abonar los compromisos contraídos con cargo al límite de los ejercicios 2015 y 2016 para la misma línea de subvención. Sería recomendable, a la vista de la futura reorganización del mapa concesional, el establecimiento de dotaciones presupuestarias que cubrieran las necesidades de financiación del año correspondiente de los servicios que van a licitarse, con la finalidad de evitar los gastos financieros que en este momento deben afrontar las empresas adjudicatarias.

Por otro lado, la tramitación de la aprobación del límite, por parte de la Junta de Castilla y León, en fechas tan próximas al cierre del ejercicio, dificulta la gestión de la subvención que debe convocarse y resolverse antes de la finalización del ejercicio presupuestario. Dado que el Acuerdo de la Junta de Castilla y León de aprobación del límite es de fecha 20 de noviembre, el órgano gestor tan solo dispone del mes de diciembre para convocar y resolver una subvención que, aunque se concede de forma directa, ha de ir precedida de la correspondiente convocatoria, debe dejar transcurrir el plazo de presentación de solicitudes y resolverse antes de la finalización del ejercicio.

III.1.5. PLAN ESTRATÉGICO DE SUBVENCIONES

Mediante Orden de 10 de mayo de 2017, del Consejero de Fomento y Medio Ambiente, se aprueba el Plan Estratégico de Subvenciones de esta Consejería para el periodo 2017-2019. En él se definen objetivos estratégicos derivados de las políticas públicas, competencia de esa Consejería dentro de los cuales se encuentra el objetivo n.º 1.: Fomento de la movilidad y mejora del acceso de los ciudadanos de Castilla y León a los servicios básicos. La única línea de subvención contemplada es la correspondiente a la financiación del déficit de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera.

Para esta línea de subvención se establecen las dotaciones presupuestarias de cada una de las anualidades hasta 2019 y se establecen indicadores de seguimiento y evaluación, pero no indicadores de resultados, ni tampoco la relación de estos indicadores con los costes de prestación de los servicios subvencionados. Los indicadores definidos en el Plan Estratégico se limitan a computar el número de subvenciones concedidas en cada ejercicio, dato que coincide casi en su generalidad a los contratos de concesión vigentes. El Plan Estratégico aprobado se ajusta a lo previsto

en la normativa básica de subvenciones (artículo 8 LGS), pero no incluye el contenido adicional previsto en el artículo 12 del RLGS que, aunque no constituye normativa básica, es recomendable que se integre en los Planes Estratégicos de Subvenciones. El Reglamento concibe el Plan Estratégico como un instrumento de planificación de las políticas públicas en el que se fijan objetivos estratégicos asociados a indicadores cuantificados y relacionados con el coste que suponen las diferentes líneas de subvenciones. Este Plan debe ser periódicamente evaluado con la finalidad de que las conclusiones obtenidas puedan influir en las decisiones a adoptar en relación con el mantenimiento o supresión de las convocatorias anuales.

En el presente Plan, está prevista, aunque no ha sido aportada, la evaluación de los resultados mediante un informe de los centros gestores en el primer trimestre del ejercicio posterior a su ejecución, en el que se analizarán los resultados obtenidos, puestos en relación con los ingresos y costes asociados a la subvención. En la presente convocatoria, los costes previstos en el Plan no son los asociados a la prestación del servicio, sino a la dotación de la aplicación presupuestaria. En relación con los ingresos, se limita a señalar que la convocatoria se financia con fondos autónomos del presupuesto de la Comunidad Autónoma. Dado que el indicador de resultados elegido se refiere al número de subvenciones concedidas, no puede obtenerse una visión clara de la ejecución del servicio de transporte, los costes de la prestación del servicio y el grado de satisfacción en la población, elemento este último determinante para evaluar los resultados de las líneas de convocatoria.

III.2. CONTRATOS DE GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO Y DÉFICIT ASOCIADO

III.2.1. LÍNEAS DE TRANSPORTE REGULAR

III.2.1.1. Contratos de concesión

El artículo 71 de la LOTT establece que el servicio de transporte público regular de viajeros de uso general tiene el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración y, con carácter general, se prestarán por las empresas que resulten adjudicatarias de los correspondientes contratos de gestión. La prestación de los servicios de transporte público, regular, de viajeros por carretera, está precedida de la correspondiente resolución administrativa sobre el establecimiento o creación de este servicio, acompañada de la aprobación de un proyecto de prestación del mismo.

Los contratos de transporte a través de los que se presta el servicio en el territorio de Castilla y León fueron adjudicados por el Estado en fechas anteriores a la aprobación de la LOTT, y el traspaso de competencias en esta materia a las Comunidades Autónomas. Como se ha señalado anteriormente, para permitir la aplicación de la Ley a las concesiones vigentes en aquel momento, la Disposición transitoria segunda de la LOTT, dio la opción a los concesionarios de mantener sus vigentes concesiones hasta cumplir un plazo de 25 años desde que fueron otorgadas o sustituirlas por otras adecuadas a lo dispuesto en la nueva norma, opción a la que se acogieron los titulares de las líneas en la Comunidad Autónoma, en cuyo caso, las nuevas concesiones tendrán una vigencia de veinte años.

Para la tramitación de estas sustituciones el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones estableció, mediante Orden de 14 de abril de 1988, las reglas que ha de seguir la Administración para la tramitación de los expedientes de sustitución y, de manera paralela, la Consejería de Fomento, competente para ordenar los transportes terrestres que se desarrollen íntegramente por el territorio de la Comunidad, dicta, en el mismo sentido, la Orden de 30 de noviembre de 1988, sobre la sustitución de concesiones de transporte regular. En esta Orden se establece el procedimiento a seguir en el caso de que los adjudicatarios soliciten esa sustitución o convalidación, que concluirá con la expedición del título concesional por el Consejero de Fomento una vez emitidos los informes preceptivos del Comité Provincial o el Consejo de Transportes de Castilla y León y concedida audiencia a los interesados.

De acuerdo con el procedimiento así establecido, se dictaron órdenes del Consejero de Fomento, de sustitución de las concesiones adjudicadas por el Ministerio de Obras Públicas de conformidad con la normativa anterior a la aprobación de la LOTT. En estas órdenes se establecen, junto con la delimitación completa de las rutas, las condiciones económicas de prestación del servicio: se definen los componentes del coste soportado por las empresas adjudicatarias, los requisitos que han de reunir los vehículos destinados a la explotación del servicio y se establecen las tarifas a repercutir a los usuarios.

A pesar de estas previsiones iniciales, y debido a las sucesivas modificaciones de las prestaciones asumidas por los adjudicatarios, la prestación del servicio, en el momento actual, resulta deficitaria y este déficit, de acuerdo con el artículo 19 de la LOTT, que regula el régimen tarifario de los servicios públicos de transporte, o bien se

cubre mediante la elevación de las tarifas abonadas por el usuario o bien, en consonancia con la normativa europea de aplicación, ha de ser compensado por la Administración.

Las órdenes de sustitución contemplan una vigencia de los contratos de 20 años, por tanto, todas las concesiones finalizaban en el ejercicio 2007 o 2008, no obstante, la mayoría de los adjudicatarios se acogieron a la opción prevista en el artículo 167 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que permitió la prórroga durante cinco ejercicios más a aquellos concesionarios que cumplieran los requisitos allí marcados. Estos requisitos se referían a la modernización del material móvil con compromiso de no incrementar las tarifas durante los ejercicios 1997 y 1998. La mayor parte de las concesiones analizadas se acogieron a esta posibilidad, de manera que la vigencia de sus contratos se amplió hasta los años 2012 o 2013.

Aquellos concesionarios que no pudieron hacer frente a los compromisos de modernización de su flota de vehículos, se acogieron a lo establecido en la Disposición final segunda de la Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras, que abre la posibilidad de que los adjudicatarios de estos contratos, cuyo plazo de vigencia finalice en los años 2007 y 2008, puedan solicitar la ampliación de plazo de sus concesiones por un periodo máximo de 5 años, para lo cual la Junta de Castilla y León debía establecer los requisitos y trámites para hacerla efectiva. Con esta finalidad se dicta la Orden FOM/1677/2007, de 28 de septiembre, por la que se dispone la ampliación del plazo concesional de aquellas concesiones de servicios de transporte público cuyo plazo de finalización se encuentre comprendido en el periodo 2007-2008. La fundamentación de esta ampliación, señalada en la propia Orden, está basada por un lado en el carácter deficitario de aquellas concesiones que no pudieron acogerse al Plan de Modernización de la Ley 13/1996 y por otro, a la necesidad de integrar estas líneas en el plan integral global de modernización del mapa concesional en Castilla y León, de manera que todas las concesiones tuvieran el mismo plazo de finalización para poder tramitar, en un único procedimiento, la reordenación de todas las líneas de transporte.

Esta medida se solapa en el tiempo con la aprobación, dos años después, del Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, que responde a la necesidad de ampliar el plazo concesional de todas las líneas que discurren por el territorio de la Comunidad hasta la finalización del periodo transitorio previsto en el Reglamento (CE) n.º 1370/2007, hasta

el 3 de diciembre de 2019, y por tanto retrasó mucho más aún este proceso de reordenación. De hecho, las concesiones que operan en este momento en el territorio de Castilla y León han encadenado sucesivas prórrogas, que se detallan en el Anexo II, de manera que acumulan una antigüedad en torno a los 30 años, plazo muy alejado de la duración actual de 10 años introducida por la Ley 9/2013, de 4 de julio.

III.2.1.2. Cálculo del déficit

Como ya se ha comentado, en todos los expedientes de la muestra figuran unas fichas en las que incluyen todos los cálculos que el órgano gestor ha efectuado para cuantificar el importe de las subvenciones que posteriormente son concedidas. Esas fichas trasladan a su vez los cálculos que se incluyen en un fichero Excel en que se incluyen los parámetros y las fórmulas utilizadas con ese fin.

Para calcular la subvención correspondiente, se deducen de los ingresos declarados los costes previamente estimados por la Administración.

En materia de ingresos, cabe reproducir lo señalado en el epígrafe III.1.3 en el sentido de que no queda acreditado que los ingresos utilizados en esta estimación del déficit se correspondan con los reales de las líneas deficitarias.

En lo que se refiere a la estimación de los costes, el ente gestor, en primer lugar, establece en las fichas 4 parámetros que posteriormente utiliza para imputar los costes: kilómetros recorridos por la concesión, velocidad comercial, horas de trabajo de un conductor y kilómetros que puede realizar un conductor.

Posteriormente, y con base en esos parámetros que actúan como criterios de imputación, la Administración hace una estimación individualizada de cada una de las partidas que integran la estructura de costes que se determinan en el título concesional: personal, amortización, financiación, carburantes y lubricantes, neumáticos, seguros, mantenimiento, varios, gastos generales y beneficio industrial.

Se ha analizado en los expedientes de la muestra, tanto los parámetros en los que se fundamenta la imputación de costes como los costes estimados en cada una de las partidas.

III.2.1.2.1. Parámetros utilizados para la imputación de costes

- Kilómetros recorridos por la concesión. Los kilómetros considerados se corresponden con las distancias entre las diferentes localidades de la ruta o

rutas que comprenden cada una de las concesiones, en relación al calendario operativo de las mismas, sin tener en cuenta para este cálculo los kilómetros realizados en los otros tipos de transporte (transporte a la demanda o transporte metropolitano). Esta estimación de kilómetros se realizó al inicio de los expedientes y únicamente ha sido modificada en el supuesto de que se hayan realizado modificaciones posteriores. En caso contrario, se ha mantenido el valor inicialmente considerado. Durante el curso de la fiscalización, no ha sido aportada documentación justificativa del cálculo inicial, ni de las modificaciones posteriores, no habiéndose acreditado si los kilómetros recorridos por las concesiones están debidamente cuantificados. Conforme a lo manifestado por el órgano gestor, en el año 2000 se realizaron estudios a través de una consultora, si bien no han sido aportados, para la justificación de los kilómetros asignados.

- Velocidad comercial. Está relacionada con los kilómetros, la orografía, el número y tipo de servicios considerados, el número de paradas de cada una de las rutas, la tipología de carreteras por las que circulan los servicios, etc. Todos estos elementos determinan una velocidad comercial u otra diferente para cada uno de los concesionarios. Igual que el parámetro anterior, se estimó inicialmente y, con posterioridad, se ha mantenido el criterio general adoptado, salvo que se hayan producido modificaciones en los servicios. Ahora bien, tampoco se ha aportado documentación justificativa ni del cálculo inicial ni de las modificaciones posteriores, lo que impide valorar la idoneidad del cálculo efectuado.
- Horas de trabajo de un conductor. Este parámetro se ha considerado de manera invariable para todos los estudios económicos (1.826 horas). Los convenios provinciales sitúan las horas de convenio en el entorno de las 1.760 a 1.808 horas anuales (varían en función de los convenios y de las provincias consideradas). Hay que señalar que las rutas de transporte no se pueden asignar a una provincia concreta (muchas concesiones abarcan términos territoriales pluriprovinciales), lo cual imposibilita la aplicación de un convenio colectivo concreto. El Ministerio de Fomento, en su observatorio de costes, señala 1.800 horas como parámetro para la imputación de costes. Según manifestaciones del órgano gestor, se tomaron

1.826 horas, para todos los expedientes, dentro de las cuales se han incluido un porcentaje de absentismo que no se ha determinado, dado que en este sector es muy común, siendo frecuente que en los convenios colectivos a las horas estándar, se aplica un porcentaje adicional de horas de absentismo del 5 %.

- Kilómetros que puede realizar un conductor. En este caso, este parámetro, surge de la aplicación de una correlación entre la velocidad comercial y las horas de conducción anuales de un conductor y es diferente para cada uno de los expedientes.

III.2.1.2.2. Estimación de costes en cada una de las partidas

III.2.1.2.2.1. Personal

El Ministerio de Fomento en su Observatorio de Costes sitúa el coste anual de un conductor, incluida la Seguridad Social y otros adicionales, en casi 30.500,00 € anuales. Como norma general, se aplica el mismo coste de personal en todos los expedientes, esto es 25.200,00 € anuales (este coste contempla los costes asociados a la conducción, los pluses, las pagas extraordinarias y los costes de empresa asociados). Al igual que las horas de conductor, los diferentes convenios provinciales señalan unos costes laborales específicos para cada provincia, con pluses específicos, etc. A pesar de esta norma general, se han detectado las siguientes incidencias:

- En tres expedientes de la muestra se ha consignado un importe diferente de los 25.200,00 €. En el expediente JEV-022 se ha estimado en 24.040,00 €; en el VACL-137 en 24.040,40 €; y en el VACL-161 en 27.500,00 €. Conforme a lo manifestado por el gestor, en estos casos en los que ha sido necesario estimar un coste de personal diferente ha sido por particularidades específicas de la concesión (está prestada por un operador con convenio específico y este se considera en parte o tiene una titularidad distinta de la autonómica y se financian los servicios autonómicos). En cualquier caso no existe constancia en los expedientes de estas particularidades.
- El cálculo del coste estimado se ha obtenido dividiendo el coste del personal entre los kilómetros que puede recorrer un conductor, multiplicando este resultado por los kilómetros recorridos por la concesión. No obstante, en los

expedientes VAC-115 y VACL-161 se han multiplicado los kms recorridos por la concesión por un precio por km, del que se desconoce su procedencia.

III.2.1.2.2.2. Amortización

A efectos de la estimación de este coste se tienen en consideración dos valores: el precio del vehículo y el valor residual:

- Precio del vehículo. El Ministerio de Fomento, en su Observatorio de Costes, señala que los vehículos de más de 55 plazas tienen un coste de más de 213.500,00 €, los vehículos de entre 39 y 55 plazas tienen un coste de casi 177.000,00 €, los vehículos de entre 26 y 38 plazas tienen un coste de casi 116.500,00 € y los minibuses de entre 10 y 25 plazas tienen un coste de más de 65.000,00 €.

Según la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, el precio medio considerado y que se utiliza con carácter general a efectos de imputación, es el de un vehículo de 160.000,00 € (en este precio, como norma general ya se ha descontado el valor de los neumáticos). No obstante lo anterior, hay que señalar que los precios de los vehículos varían en función de los tamaños, acabados, extras, carroceros, etc. Los operadores de transporte en cada una de las concesiones adscriben vehículos de diversa tipología y tamaño y se realiza una valoración media de los mismos. Así el valor considerado ha sido de 160.000,00 €, salvo en los siguientes casos:

- 60.000,00 € en los expedientes VACL-005, VACL-010 y VACL-147.
- 96.000,00 € en el expediente VACL-038.
- 102.440,00 € en los expedientes VACL-034 y VACL-161.
- 130.000,00 € en los expedientes VACL-080, VACL-089 y VACL-091.
- 140.000,00 € en el expediente AECL-080.
- 168.283,00 € en los expedientes JEV-022 y VACL-137.
- 180.000,00 € en los expedientes VACL-045 y VACL-053.
- 185.000,00 € en el expediente VACL-099.

En todos estos casos, y conforme a lo señalado por el ente gestor, la valoración proviene del acuerdo inicial que se adoptó en el momento de inicio de prestación de los servicios y que pudo originar que el precio se cuantificara por encima del precio tipo

general, o por debajo del mismo. Todo ello en base a si los vehículos adscritos a la concesión tenían unas condiciones superiores o inferiores a las generales. No obstante lo anterior, en los expedientes no quedan debidamente acreditadas estas circunstancias.

- Valor residual. El Ministerio de Fomento, en su Observatorio de Costes, sitúa en el 20 % esta partida. Como norma general, y conforme a lo manifestado por el órgano gestor, se imputa el 20 % del coste indicado del vehículo en todos los expedientes. En el análisis de los expedientes de la muestra, solamente en los expedientes AECL-080 (23 %), VACL-034 (31 %) y VACL-053 (18 %) el valor consignado no corresponde al 20 % señalado.

Para el cálculo de la cuantía del coste estimado de amortización de los vehículos se parte del precio del vehículo minorado en el importe del valor residual. Posteriormente se ha dividido la cantidad resultante entre los 10 años de vida útil y entre los kilómetros que se considera que esos vehículos pueden realizar anualmente, cantidad que oscila entre 80.000 y 110.000 kms, salvo en los expedientes AECL-080 y VACL-001 (120.000 kms), y en los expedientes VACL-005 y VACL-147 (40.000 kms). El resultado es el coste del kilómetro que al multiplicarlo por los kilómetros recorridos por la concesión se obtiene el importe total del coste estimado de amortización. No obstante, no se ha aplicado la fórmula anterior en los expedientes VAC-115, VACL-137, VACL-159 y VACL-161, en los que se multiplican los kms recorridos por la concesión por un coste por km del que se ignora su procedencia.

III.2.1.2.2.3. Financiación

A efectos de la estimación de este coste, se tienen en consideración dos valores: el tipo de interés y el importe del préstamo.

- Tipo de interés. El ente gestor, con carácter general, considera un 3 % como tipo de interés a aplicar para el cálculo de los intereses para la financiación del préstamo para la compra de los vehículos. Conforme a lo señalado por este, los casos en los que no se aplica ese tipo de interés general, se debe a que en el acuerdo inicial con el operador se consideró aplicar un tipo de interés diferente por diversas causas (porque no eran capaces de obtener financiación al tipo de interés señalado o porque el plazo de amortización indicado era inferior a los 10 años). Del análisis de los expedientes de la

muestra se deduce que, en todos ellos se toma el 3 % señalado, salvo en los casos siguientes:

- 4 % en el expediente VACL-053.
- 2 % en el expediente VACL-159.
- 3 % en los expedientes VACL-137 y VACL-161.
- Importe del préstamo. Para el cálculo de los costes de financiación, se han consignado unas cantidades del préstamo, que en la mayoría de los casos corresponde a la cantidad de 128.000,00 €, salvo en los siguientes casos, en los que los importes se pactaron al tiempo de iniciarse las concesiones.
 - 60.000,00 € en los expedientes VACL-001, VACL-005, VACL-010, VACL-019, VACL-045, VACL-071 y VACL-147.
 - 81.952,00 € en el expediente VACL-161.
 - 102.440,00 € en el expediente VACL-034.
 - 134.627,00 € en los expedientes JEV-022 y VACL-137.

En todos los casos en los que se aplican excepciones a las reglas generales en las concesiones, en cuanto al importe del préstamo y al tipo de interés, no queda constancia en los expedientes de los motivos.

Para el cálculo de la cuantía del coste estimado de financiación en los expedientes de la muestra se ha dividido el valor del préstamo entre los kilómetros que puede recorrer un conductor, multiplicando este resultado por los kilómetros recorridos por la concesión y por el tipo de interés asignado. No obstante, no se ha aplicado la fórmula anterior en los siguientes expedientes: VAC-115, VACL-053, VACL-137, VACL-159 y VACL-161. En estos casos, se multiplican los kilómetros recorridos por la concesión por un precio por kilómetro, del que se desconoce su origen.

III.2.1.2.2.4. Carburantes y lubricantes

A efectos de la estimación del coste de carburantes se tienen en consideración: litros cada 100 kilómetros y el precio del litro de carburante.

- Litros de consumo a los 100 kms. De acuerdo con las explicaciones de la Consejería de Fomento, los litros de consumo considerados varían en función de los diferentes tipos de vehículos, la orografía, la tipología de

carreteras por las que circulan las rutas, el número de paradas de las diferentes rutas, las congestiones de tráfico, etc. No hay un parámetro único y están situados la mayoría entre los 20 y los 35 litros a los 100 km. El Ministerio de Fomento, en su Observatorio de Costes, señala que el consumo de los vehículos medios (de 39 a 55 plazas) se considera de 30 litros cada 100 kilómetros, de media. Para los vehículos pequeños el consumo se considera de 20 litros cada 100 kilómetros.

En los expedientes de la muestra hay un abanico disperso, que va desde los 11 hasta los 36 litros, concentrándose principalmente entre los 16 y 25 litros. No queda constancia en los expedientes de los motivos por los que se establecen consumos diferentes.

- Precio litro: El órgano gestor considera un precio por litro único, sin descuentos por volumen, pronto pago, etc. de 1,16 €/litro. Este precio se ha mantenido fijo a pesar de la volatilidad que en los últimos años ha habido en el precio del combustible, produciéndose variaciones muy significativas a lo largo de un año y diferencias muy grandes entre provincias. El Ministerio de Fomento, en su Observatorio de Costes, señala que el precio del litro se sitúa en 1,1029 €/litro, aplicando posteriormente un descuento de 0,03 €/litro.

En todos los expedientes de la muestra se ha considerado ese importe de 1,16 €, salvo en el VACL-137 en el que se utilizó 0,90 € y en el expediente VACL-038 que fue 1,03 €, sin que figure en los expedientes los motivos de aplicación de estos precios diferenciados, limitándose a señalar la Consejería que, al ser inferiores a la media establecida, beneficia a la administración.

Para el cálculo de la cuantía del coste estimado en carburantes, en los expedientes de la muestra, se multiplican los litros consumidos a los 100 kilómetros, por el precio del carburante establecido y se divide entre 100, para obtener el precio de combustible por kilómetro. Este importe se multiplica por los kilómetros recorridos de la concesión y nos da el importe del coste estimado. No obstante, no se ha aplicado la fórmula anterior en los expedientes VAC-115, VACL-137, VACL-159 y VACL-161, en los que se ha establecido un precio por kilómetro del que se ignora su procedencia que también se multiplica por los kilómetros recorridos por la concesión.

En las fichas en las que se efectúan los cálculos necesarios para cuantificar las subvenciones a otorgar a los concesionarios, además figura como partida de costes un 5 % para lubricantes. A pesar de que figura reflejado en las fichas no se imputa ningún coste por este concepto.

III.2.1.2.2.5. Neumáticos

En el cálculo se consideran la vida útil de los neumáticos, el precio y el número de neumáticos.

- Vida útil de los neumáticos. La mayoría de los expedientes de la muestra han considerado los 80.000 kms de vida útil de los neumáticos, salvo en los expedientes JEV-022, VACL-137 y VACL-161 en los que se ha empleado 90.000 kms. El Ministerio de Fomento, en su Observatorio de Costes, señala que la vida útil de los neumáticos es siempre 90.000 kilómetros.
- Precio de los neumáticos. El ente gestor, con carácter general, establece una valoración de los neumáticos de 400,00 €. El Ministerio de Fomento en su Observatorio de Costes fija el precio de los neumáticos en 644,74 €/unidad. Para los vehículos pequeños el precio se sitúa en 515,80 €/unidad. Excepcionalmente este precio se ve superado y también hay múltiples casos en los que la valoración se realiza a la mitad, justificándose por el gestor que en estos casos se considera el precio de neumáticos recauchutados y no de neumáticos nuevos.

La mayoría de los expedientes de la muestra han fijado en 400,00 € el valor de los neumáticos, salvo en los siguientes casos:

- 200,00 € en los expedientes VACL-001, VACL-005, VACL-010, VACL-019, VACL-045, VACL-071 y VACL-147.
- 360,61 € en el expediente VACL-161.
- 453,16 € en los expedientes JEV-022 y VACL-137.
- Número de neumáticos. El gestor ha considerado 6 neumáticos para todos los expedientes. El Ministerio de Fomento, en su Observatorio de Costes, considera que el número de neumáticos para este tipo de servicios es de 6. Para los vehículos pequeños también se consideran 6 neumáticos por vehículo.

Las excepciones a la aplicación de las reglas generales en las concesiones, en cuanto a la vida útil y precio de los neumáticos, obedecen al tipo de vehículo utilizado o al tipo de neumático que se utiliza, si bien no existe constancia en los expedientes de los motivos de la diferenciación.

Para el cálculo de la cuantía del coste estimado en neumáticos, se multiplican las 6 unidades por el precio de los neumáticos, dividiendo el importe resultante entre los kilómetros de vida útil de los neumáticos considerados. El resultado es el coste en euros por kilómetro, que multiplicado por los kilómetros de la concesión determina el importe total por este concepto. No obstante, en el expediente VAC-115 no se ha aplicado la fórmula anterior, sino que se ha establecido un precio por kilómetro del que no se acredita su procedencia y que también se multiplica por los kilómetros recorridos por la concesión.

III.2.1.2.2.6. Seguro

El Ministerio de Fomento, en su Observatorio de Costes, señala que el coste del seguro de los vehículos es de 4.451,63 €. Para los vehículos pequeños sitúa esta partida en 3.029,58 €. El valor del seguro considerado como norma general en los expedientes asciende a 2.200,00 €/vehículo, salvo en los siguientes casos:

- 2.500,00 € en el expediente VACL-161.
- 2.700,00 € en el expediente VACL-045.
- 3.600,00 € en los expedientes JEV-022 y VACL-137.

Conforme a lo manifestado por el gestor, estos precios superiores son debidos a la capacidad de negociación de los diferentes operadores y a los acuerdos a los que se llegó con los concesionarios cuando se iniciaron los servicios de transporte.

Para el cálculo de la cuantía del coste estimado se ha dividido el coste del seguro entre los kilómetros que puede recorrer un conductor, lo que ha determinado el precio por kilómetro. Este importe multiplicado por el número de kilómetros de la concesión da lugar al importe total del coste estimado por este concepto. Sin embargo, no se ha aplicado la fórmula anterior en los siguientes expedientes VAC-115 y VACL-159, en los que se ha establecido un precio por kilómetro, del que se ignora su procedencia, que después se multiplica por los kilómetros recorridos por la concesión.

III.2.1.2.2.7. Mantenimiento

El Ministerio de Fomento, en su Observatorio de Costes, señala que el coste anual de reparación y conservación de vehículos se sitúa en 0,1360 €/km, es decir, depende del número de kilómetros considerados. Para los vehículos pequeños sitúa esta partida en 0,1077 €/km.

En los cálculos analizados se observa que se ha aplicado un coste en euros por km, del que no queda constancia de su origen por los kms recorridos en la concesión, luego no queda justificado el cálculo realizado para su estimación.

III.2.1.2.2.8. Varios

En este apartado se ha consignado un coste por kilómetro que es igual al del mantenimiento, salvo en los casos señalados a continuación, y que no se encuentra debidamente justificado en la explicación que ofreció el gestor del cálculo de los costes.

Cuadro 3 - Coste de mantenimiento y costes varios

Expediente	Mantenimiento	Varios
VAC-115	0,04	0,05
VACL-034	0,05	0,04
VACL-089	0,04	0,05
VACL-145	0,08	0,05
VACL-147	0,04	0,03
VACL-161	0,08	0,06

III.2.1.2.2.9. Resto de Costes (costes indirectos)

En los expedientes de la muestra, y conforme a las fichas de cálculo se estima en el 16 %, incluyendo una parte de beneficio industrial. El Ministerio de Fomento, en su Observatorio de Costes, señala que los costes indirectos se sitúan en el 12,50 % de los costes directos, sin señalar si en ese porcentaje se contempla una parte de beneficio industrial.

De acuerdo con lo anterior, se comprueba que el servicio gestor, incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras segunda, séptima y novena de la Orden FOM/231/2009, de 9 de febrero, estima el coste asociado a la prestación del servicio mediante la asignación de coeficientes y valores a las diferentes partidas de coste, que influyen en la prestación del servicio con la finalidad de cuantificar el importe

individual de la subvención. Si bien estas partidas son las mismas para todos los beneficiarios, no siempre coinciden con las partidas utilizadas en las memorias económicas presentadas con la solicitud que son muy dispares y con diferente nivel de desagregación. Los valores utilizados para la cuantificación de los costes no siempre se ajustan a una regla general y homogénea sin que queden justificadas las razones de esta desviación. Si consideramos de manera conjunta esta falta de homogeneidad en los cálculos del coste, con las diferencias en los ingresos utilizados con respecto a los declarados por los beneficiarios, hemos de concluir que el déficit estimado no se corresponde con el real, más aún si tenemos en cuenta que estos cálculos no están contrastados con la contabilidad separada que debe llevar el adjudicatario de los contratos de concesión para cada una de las líneas deficitarias financiadas.

III.2.2. TRANSPORTE A LA DEMANDA

A pesar de la existencia de este sistema concesional de transporte regular, las especiales características de dispersión de la población de Castilla y León en pequeños núcleos rurales, plantea la necesidad de afrontar una modificación de las rutas tradicionales de transporte, con la finalidad de garantizar el acceso de esta población a servicios básicos como la sanidad, la educación, la cultura, el turismo y el ocio.

Ante esta situación, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente implantó un nuevo sistema de gestión del transporte basado en una petición previa del ciudadano, denominado transporte a la demanda, el cual se dirige y organiza desde un Centro Virtual de Reservas. El servicio se planifica porque el usuario ha interactuado con la Administración para hacerle llegar sus necesidades de transporte, todo ello a través de métodos telefónicos y telemáticos. Es decir, el servicio no se establece salvo que haya una demanda previa del mismo, de ahí su denominación. A diferencia con el servicio de transporte regular en el que el servicio se presta en todo caso, haya o no usuarios, en el transporte a la demanda, el servicio solo se presta cuando este haya sido solicitado por los ciudadanos.

El sistema se implantó en zonas, franjas horarias o tipos de explotación en los que no se justificaba económicamente la existencia, o en los que no era posible la creación de un servicio de autobús convencional, por razón de sus peculiares características, y que por lo tanto no podía prestarse con las líneas de transporte regular. Ante esta situación, el transporte a la demanda se configuró, como un servicio adicional al transporte en línea regular. Para conectar ambos servicios se acordó con los

concesionarios de las líneas de transporte regulares para que fueran ellos los que asumieran la prestación del nuevo servicio. De esta forma, con el transporte a la demanda, se buscaba que los vehículos que ya estaban prestando servicios regulares llegaran a los pueblos pequeños más alejados, y por lo tanto peor comunicados, cuando sus habitantes así lo hubiesen demandado.

Las necesidades de los usuarios que el transporte a la demanda trata de cubrir están principalmente enfocadas hacia el acceso a los servicios de salud y la realización de gestiones cotidianas y acceso a los servicios básicos. Por estos motivos, la Dirección General de Transportes para fijar los horarios del transporte a la demanda efectuó la siguiente división:

- Servicios de transporte que permitían acceder a los servicios médicos, de acuerdo con los horarios de consulta, extracciones de sangre, y especialidades médicas en los centros de salud de la localidad cabecera de los servicios.
- Servicios de transporte que permitían acceder al mercado semanal tradicional de la cabecera de los servicios.
- Servicios de transporte que permitan enlazar con otros servicios de transporte para acceder a otras localidades más importantes desde las que viajar a cualquier otro destino.

Se implantaron dos tipos de líneas: servicios a la demanda puros, donde todas las localidades de las rutas necesitan realizar una reserva de plaza para que se lance el servicio de transporte; y servicios semipresenciales, que son aquellos servicios en los que se combinan localidades por las que el autobús pasa sin que sea necesario que se realice una reserva previa, y localidades en las que ha de existir una reserva para que el vehículo pase por ellas. A efectos de la gestión del servicio, se establecieron dentro de las 9 provincias diferentes zonas, y posteriormente las zonas se desagregaron en rutas que incluían determinadas localidades.

III.2.2.1. Implantación del servicio de transporte a la demanda

Conforme al Informe sobre evaluación del servicio del transporte a la demanda en relación con la accesibilidad de los servicios públicos esenciales en el medio rural de la Comunidad Autónoma (datos a 29/02/2012), a finales de 2011 existían 104 zonas de

transporte a la demanda, siendo la cantidad de zonas puestas en marcha desde la creación del servicio las siguientes:

Cuadro 4 - Zonas de transporte a la demanda

Años	Número de zonas
2004	4
2005	12
2006	23
2007	20
2008	15
2009	12
2010	11
2011	7
Total	104

Si comparamos la información incluida en ese Informe con la disponible actualmente en la página web, observamos que el sistema no ha sufrido apenas variaciones en las zonas (hasta 2011 había 104 zonas, y actualmente 105) y en los itinerarios de las rutas, lo que evidencia que el sistema de transporte a la demanda apenas ha evolucionado desde el año 2011.

III.2.2.2. Resoluciones u órdenes de creación de los servicios de transporte a la demanda

Para articular jurídicamente la implantación de los nuevos servicios, se tramitaron modificaciones de las adjudicaciones iniciales de las rutas que debían ser asumidas por los titulares de las concesiones. La modificación se fundamenta en el artículo 75.3 de la LOTT que, antes y después de su modificación por la Ley 9/2013, de 4 de julio, admite que la Administración pueda realizar modificaciones en las condiciones de prestación del servicio y ampliaciones o reducciones de las rutas previstas en el título inicial. En este caso, cuando la modificación afecte al régimen financiero del contrato, “la Administración deberá restablecer el equilibrio económico de aquel, en beneficio de la parte contratante que corresponda, de conformidad con lo previsto en la legislación sobre contratos del sector público”. Las modificaciones así tramitadas se formalizan en resoluciones del Director General de Transportes, en las que se fijan las nuevas rutas, horarios e itinerarios, pero no se hace referencia a las nuevas condiciones económicas y técnicas que han de regir en el contrato modificado, en el que

se contempla un sistema de gestión diferente, por tanto se incumple al artículo 75.1 de la LOTT, que establece: “el contrato de gestión de servicio público de que se trate recogerá las condiciones establecidas en el pliego, con las precisiones o modificaciones ofrecidas por el adjudicatario que hubieran sido aceptadas por la Administración”.

III.2.2.3. Nuevo equilibrio económico de la prestación del servicio

Como se señala en la base séptima de las bases reguladoras de las subvenciones, a los efectos de calcular el déficit de explotación, la tarifa reglamentaria a aplicar a los servicios de transporte a la demanda será de un euro ida y vuelta, con independencia de que se haga uso de la vuelta o no. En términos similares, se vienen pronunciando las convocatorias anuales de subvenciones, así para el ejercicio auditado, el apartado 2 de la disposición 7ª de la Convocatoria señala que a los efectos de calcular el déficit de explotación, la tarifa reglamentaria a aplicar a los servicios constituidos como transporte a la demanda asociados a zonas básicas de salud, será de un euro por viaje, aplicándose esta tarifa tanto a las reservas de ida como a las de vuelta.

Evidentemente la fijación de un precio de prestación del servicio tan económico para los usuarios comportaba que los concesionarios incurrieran en déficits de explotación, lo que dio lugar a que la Administración reconociera el carácter deficitario de los servicios de transporte a la demanda en las resoluciones u órdenes de creación de los servicios de transporte a la demanda.

Tomando como base esta previsión, el déficit estimado por la Administración correspondiente al transporte regular se incrementó en una cuantía adicional para financiar los déficits generados por el transporte a la demanda, pero utilizando un procedimiento de cálculo diferente.

III.2.2.3.1. Estimación de costes

El procedimiento aplicado consiste en multiplicar los kilómetros anuales que debían realizarse en cada una las rutas adjudicadas por un coeficiente de transformación que oscila entre 0,90 y 1,20 euros por kilómetro en función del vehículo empleado, para posteriormente sumar los costes de todas sus rutas. A su vez, con carácter general y para la determinación previa de los kilómetros anuales que deben realizarse se calculan, para cada ruta adjudicada, los kilómetros de ida y vuelta para cada expedición (incluidos los kilómetros que necesariamente debe realizar el vehículo en vacío para posicionarse en la

cabecera de las rutas) y se multiplican por el número de expediciones semanales y por el número de semanas del año (normalmente 52).

Para analizar la estimación de costes realizada por el gestor, a efectos de cuantificar las subvenciones de 2017, se han utilizado los mismos 45 expedientes de la muestra empleados para el análisis de las líneas de transporte regular. En 35 de ellos se subvencionan los déficits de explotación por la prestación de servicios de transporte a la demanda. Dentro de estos 35 expedientes, se han examinado un total de 104 rutas.

En las resoluciones u órdenes de creación de los servicios de transporte a la demanda, no se consignan los kilómetros anuales que deberían realizarse por el concesionario para la prestación de los servicios de transporte a la demanda en las rutas adjudicadas. Tampoco figuran en ellas los coeficientes de transformación de kilómetros a euros, ni la cuantificación de los déficits de explotación, como se ha señalado anteriormente. En las bases reguladoras y en las convocatorias de las subvenciones no se establecen tampoco los criterios a utilizar para la determinación de la cuantía individualizada de la subvención. Por lo tanto, no existe ninguna norma ni documento contractual que recoja los parámetros y criterios utilizados para la estimación de los costes del transporte a la demanda que posteriormente se utilizan por la Administración para cuantificar la subvención.

La única documentación que figura en los expedientes para acreditar la estimación de los costes derivados de la prestación de los servicios de transporte a la demanda son unas fichas manuscritas, sin firma, que no constituyen soporte adecuado para justificar el cálculo realizado por la Administración, pero que constituyen la única aproximación a la estimación de los costes asociados a las rutas. Estas fichas fueron elaboradas en el momento de creación de los servicios de transporte a la demanda (entre 2004 y 2011 en su mayoría) y no han sido debidamente actualizadas en los años posteriores, no existiendo ninguna otra información adicional más actualizada, ni en papel ni en soporte informático, por lo que, en definitiva, no consta en los expedientes la estimación de los costes en la que se fundamentó la concesión de subvenciones en 2017.

El gestor, en el curso de la fiscalización, ha aportado un fichero en el que se calculan las diferencias entre los importes que figuran en las fichas y las estimaciones de costes que se han utilizado para cuantificar las subvenciones en 2017. En ellas se justifican las diferencias observadas en base a un doble motivo:

1. Cuando el importe del coste estimado en 2017 es inferior al señalado en la ficha, la causa es que en el año 2012/2013 debido a la disminución de la partida presupuestaria destinada al déficit de los servicios de transporte público, hubo que afrontar reestructuraciones en todos los servicios que también afectaron al transporte a la demanda, y por tanto, hubo que disminuir las cuantías de las subvenciones, para lo cual, en líneas generales se redujeron expediciones de forma que en las rutas que había tres expediciones semanales se pasó a dos, y en las que había dos expediciones se pasó a una.
2. Cuando el importe del coste estimado en 2017 es superior al que figura en la ficha, la razón es porque los contratos han incorporado rutas de transporte a la demanda de otros contratos, bien tras su segregación e incorporación a los actuales o por extinción de las iniciales. Esas explicaciones se realizan de forma general, pero no a nivel individualizado para cada uno de los expedientes de la muestra, por lo que no se ha acreditado la vinculación de los importes incluidos en las fichas con los costes que han sido considerados para el otorgamiento de las subvenciones en 2017. Por tanto no están justificados los cálculos efectuados por el órgano gestor para la estimación de los costes del concesionario por la prestación de los servicios de transporte a la demanda y, en definitiva, sobre la cuantía de las subvenciones concedidas en los expedientes de la muestra seleccionados.

A pesar del desfase temporal entre los cálculos de las fichas y los que se han empleado en 2017, se ha analizado, para todos los expedientes de la muestra, la estimación de costes de cada una de las rutas adjudicadas a los concesionarios que se incluyen en las fichas. En el análisis realizado se han detectado, entre otras, las siguientes incidencias:

1. En lo que atañe a los kilómetros anuales que debían realizarse en las rutas adjudicadas a los concesionarios:
 - En las rutas en las que, dentro de los kilómetros a realizar, se incluyen los denominados “kilómetros en vacío”, esto es, los que necesariamente tienen que realizar los vehículos para posicionarse en las cabeceras de cada una de las rutas, no se ha podido determinar si estos se encuentran debidamente calculados, al no disponer de información sobre la

procedencia de los vehículos. Muchas veces el medio de transporte utilizado no parte directamente de la localidad en la que se inicia la ruta, sino que viene de vacío de la localidad en la que ha pernoctado, sin que conste en los expedientes cuál es esa localidad, por lo que no se acredita que los kilómetros en vacío son los correctos. Esto mismo sucede cuando el medio de transporte realiza varias rutas y al finalizar una, comienza otra, ya que al no figurar en los expedientes la población de origen, no puede conocerse si los kilómetros en vacío de una localidad a otra están debidamente calculados.

- En aproximadamente la mitad de las rutas analizadas se incluyen las diferentes localidades por las que discurren y los kilómetros que corresponden al desplazamiento entre cada una de ellas (es decir los kilómetros de ida y vuelta por expedición), para posteriormente multiplicarlos por el número de expediciones semanales y por el número de semanas del año obteniéndose así el kilometraje anual a realizar en cada ruta por los concesionarios. No obstante, lo anterior, en 51 de las 104 rutas analizadas, únicamente figuran los kilómetros totales que debe realizar al año el concesionario, sin identificar las localidades por las que discurre ni el número de expediciones semanales, por lo que, en todos estos casos, no se acredita que el número de kilómetros aplicado esté correctamente calculado.
2. En lo que concierne a los coeficientes de transformación que se usan para transformar los kilómetros de las rutas en un coste estimado en euros a efectos de cuantificar la subvención:
- Los coeficientes de transformación, no han sufrido ninguna modificación durante todos los años en que se han subvencionado los servicios de transporte a la demanda, ya que los utilizados para calcular las subvenciones de 2017, conforme a lo manifestado por el gestor, han sido exactamente los mismos que los que se aplicaron desde un principio en los años en que se crearon los servicios de transporte a la demanda (desde 2004), lo que, a su vez, confirma la falta de adaptación a la evolutiva que han podido experimentar los costes reales de prestación del servicio. Estos coeficiente se estimaron en el momento de creación de los servicios

y han permanecido invariables durante 13 años, a pesar de que parece evidente que los costes de combustibles, de personal, de financiación, etc., se han modificado al alza en todos estos años.

- Conforme a la información facilitada por la Dirección General de Transportes, los coeficientes de transformación de kilómetros en euros se basan en los datos publicados por el Observatorio de Costes de Transporte de viajeros en autocar del Ministerio de Fomento, sirviéndoles estos como límite a la hora de proceder a su aplicación. De acuerdo con la información facilitada por el órgano gestor, con carácter general, aplican un coeficiente de 0,90 €/km para el caso de vehículos menores de 55 plazas, 1,20 €/km para el caso de los vehículos de más de 55 plazas y, 0,50 €/km para el caso de que los desplazamientos se efectúen en taxi. No obstante, de la comprobación realizada de los cálculos efectuados en los expedientes, se observa una aplicación no coherente con esos criterios. Así, en ocasiones, se observa que el coste estimado procede de un redondeo a una cuantía concreta en lugar de ser consecuencia de la aplicación de los coeficientes de transformación señalados. Así, por ejemplo, en la VACL-019 para la zona de Cervera, transforma directamente 35.070 kms en 25.000,00 €, de lo cual resulta un coeficiente de transformación de kms a € de 0,7128. Este hecho, como se puede observar en el cuadro que se expone a continuación, sucede en un gran número de las rutas examinadas, en todos estos casos, no se han aplicado los coeficientes de transformación señalados por el gestor. Este hecho evidencia un cierto trato diferencial entre las distintas concesiones a efectos de la estimación de los costes y tiene consecuencias en las subvenciones finalmente otorgadas.

Cuadro 5 - Coste estimado del transporte a la demanda

Concesión	Ruta de transporte a la demanda	Kms de las rutas	Coste estimado según fichas (€)	Coefficiente transformación € / km
VACL - 01	Villarcayo (antes AECL-111)	(*)	45.260,00	1,10
	Medina de Pomar (antes AECL-109)	70.368	70.000,00	0,99
VACL - 19	Cervera de Pisuerga	35.070	25.000,00	0,71
VACL - 37	Burgohondo	(*)	58.422,00	1,05
	Medina del Campo	54.704	59.100,00	1,08
VACL - 053	Mota del Marqués	21.216	21.630,00	1,02
	Serrada	31.560	37.872,00	1,20
		1.248	1.372,80	1,10
VACL - 057	Olmedo	56.450	51.894,45	0,92
VACL - 071	Vitigudino	81.432	99.000,00	1,22
		7.592	8.351,20	1,10
VACL - 080	Astorga	2.912	2.912,00	1,00
		16.224	19.468,80	1,20
		56.107	30.017,00	0,53
VACL - 091	Cistierna	64.334	77.200,80	1,20
		10.172	9.640,80	0,95
VACL - 111	Cervera de Pisuerga	16.800	12.015,00	0,72
VACL - 113	La Magdalena	41.028	36.925,20	0,90
		148.876	79.648,66	0,54
VACL - 120	Cuéllar	(*)	15.000,00	1,39
	Navafría	49.192	44.050,00	0,90
VACL - 125	Cantalejo	45.300	47.565,00	1,05
	Turégano	9.984	10.483,00	1,05
VACL - 129	Valle de Tobalina	122.580	107.647,00	0,88
	Medina de Pomar	43.212	41.050,00	0,95
	Villarcayo	84.303	88.518,00	1,05
VACL - 132	Carbonero el Mayor	45.216	33.704,00	0,75
	Camarzana de Tera	12.180	10.605,00	0,87
VACL - 137	Vidriales	33.390	28.038,00	0,84
	La Carballeda	137.696	120.276,00	0,87
VACL - 147	San Esteban de Gormaz	69.654	69.654,00	1,00
	Almazán	14.768	19.000,00	1,29
VACL - 150	Alta de Sanabria	8.736	8.900,00	1,02
	La Carballeda	33.748	30.000,00	0,89
VACL - 155	Gómara	53.241	49.981,68	0,94

(*) No existen datos para poder calcular los kilómetros.

III.2.3. DECRETO-LEY 2/2009, DE 5 DE NOVIEMBRE, POR EL QUE SE GARANTIZA LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA CONCESIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO REGULAR INTERURBANO DE VIAJEROS POR CARRETERA DE CASTILLA Y LEÓN

La aprobación del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, de 23 de octubre de 2007, altera las condiciones que han de regir en las concesiones de los servicios de transporte regular de viajeros, entre ellas, la duración de los contratos que a partir de su entrada en vigor no podrá exceder de diez años. El Reglamento prevé un plazo transitorio hasta el 3 de diciembre del año 2019, para que todos los contratos de servicio público cumplan con lo dispuesto en su artículo 5, en relación con la adjudicación de los contratos. A partir de ese momento, todos los contratos de explotación del servicio público de transporte por los que la Administración otorga un derecho exclusivo a un operador del sector, deben hacerse en el marco del contrato de servicio público adjudicado mediante un procedimiento de licitación equitativo. El contrato así adjudicado debe permitir establecer los parámetros en base a los cuales se ha de calcular la compensación a percibir por el empresario, si esta procede, y deberá obtenerse a partir de la estructura de costes e ingresos derivada de la ejecución del servicio. Con esta finalidad y cuando un adjudicatario de un contrato de servicio público de transporte sea titular de varias concesiones o desarrolle otra actividad diferente de la derivada del servicio de transporte, deberá llevar una contabilidad separada que permita la individualización de costes e ingresos. Los contratos que resulten de esta adjudicación no podrán tener una duración superior a diez años, prorrogable durante, como máximo, la mitad del periodo original si el operador aporta elementos del activo que sean significativos, en relación con la totalidad de los activos necesarios para prestar el servicio.

Estas nuevas exigencias afectan a los adjudicatarios de los contratos en vigor en la Comunidad de Castilla y León, que, como se ha señalado en los epígrafes precedentes, son titulares de contratos de concesión por un plazo máximo de veinte años desde la adaptación a la LOTT.

La regulación en la LOTT del plazo de las concesiones de servicios de transporte ha sufrido varias modificaciones desde su aprobación hasta llegar al momento actual en el que, como ya se ha señalado, el plazo máximo se limita a 10 años. Si bien la duración

inicial de los contratos, de acuerdo con la redacción inicial de la LOTT se elevaba a 20 años, el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización del Sector Inmobiliario y Transportes, redujo este plazo a 15 años, si bien admitió la posibilidad de mantener la prestación del servicio hasta la finalización del siguiente procedimiento de adjudicación del contrato; posteriormente, la Ley 9/2013, de 4 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y de Seguridad Aérea, reduce el plazo a 10 años, prorrogable durante la mitad del periodo inicial, solo para los casos en los que se deban tener en cuenta las condiciones de amortización de los activos adscritos por el adjudicatario a la prestación del servicio.

Como se ha señalado en el epígrafe precedente, el plazo de las concesiones en la Comunidad Autónoma se amplió de manera sucesiva hasta los años 2012 y 2013, no obstante, en lugar de adaptarse en ese momento a lo establecido en la normativa europea, la Junta de Castilla y León optó por agotar el periodo transitorio que ofrecía el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 para lo cual era necesario prolongar de nuevo el plazo de duración de los contratos en vigor.

El Reglamento Comunitario es de aplicación directa a partir de su entrada en vigor, el 3 de diciembre de 2009, pero establece un régimen transitorio hasta el 3 de diciembre del año 2019 para las concesiones que a esa fecha no hubieran expirado. Ante esta situación y con carácter previo al 3 de diciembre de 2009, la Junta de Castilla y León aprobó el Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, mediante el cual se amplía el plazo de duración de todas las concesiones vigentes de contratos de concesión de los servicios públicos de transporte hasta el 2 de diciembre de 2019, es decir, un día antes de la finalización del periodo transitorio. En este plazo y de acuerdo con lo manifestado por el órgano gestor de la subvención, se está avanzando en la tramitación de un nuevo contrato que cumpla todos los extremos previstos en el Reglamento Comunitario, por tanto, con un nuevo plazo de vigencia de 10 años y adjudicado de acuerdo con lo previsto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

III.2.3.1. Concesionarios afectados por la aplicación del Decreto-ley

Los únicos servicios públicos regulares de viajeros que fueron afectados por el Decreto-ley fueron las concesiones de titularidad de la Administración de Castilla y León, es decir las concesiones administrativas bajo la denominación (VACL), por el mayor peso dentro del sistema concesional con respecto a los kilómetros recorridos, número de usuarios, tráficos atendidos, vehículos dedicados.... Quedaron excluidas del

Decreto-ley y por lo tanto de la ampliación del plazo concesional: las concesiones de titularidad estatal (VAC), las autorizaciones administrativas especiales (AECL) y los Taxis Rurales (TR).

III.2.3.2. Obligaciones de los concesionarios

De acuerdo con el artículo 1 del Decreto-ley, la convalidación de las concesiones vigentes por otras que incorporen las condiciones establecidas en el Decreto-ley, suponen la aceptación por los concesionarios de las nuevas obligaciones que se concretan en el artículo 2:

- a) Prestación por cuenta del concesionario de nuevos servicios regulares de uso general, preferentemente de transporte a la demanda.
- b) Tener adaptado un 20 % de la flota a las condiciones básicas de accesibilidad establecidas en el segundo apartado del Anexo IV.2 del Real Decreto 1544/2007, de 23 de noviembre, por el que se regulan las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los modos de transporte para personas con discapacidad, con un mínimo de un vehículo.
- c) Los vehículos adscritos a la concesión no debían superar la antigüedad de 16 años.
- d) El concesionario debía implantar a su costa, cuando le fuera requerido por la Consejería competente por razón de la materia, la imagen corporativa que al efecto se le indicase.

La modificación de la concesión así planteada se fundamenta en el artículo 75.3 de la LOTT, según el cual, la Administración puede realizar las modificaciones en las condiciones de prestación del servicio, no previstas en el título concesional y las ampliaciones, reducciones o sustitución de itinerarios que resulten necesarios, manteniendo, en todo caso, el equilibrio económico de la concesión. A este equilibrio hace referencia la memoria económica del Decreto-ley que señala que “Las medidas que se aplican se basan principal y resumidamente, en permutar tiempo por servicios, guardando la necesaria proporción y equilibrio. Es decir, la Administración amplió el plazo concesional, a cambio de que las empresas ofrezcan más y mejores servicios de transporte”.

III.2.3.3. Prestación de nuevos servicios. Minoración de la cuantía de la subvención

Una de las obligaciones a cumplir por el concesionario, según lo ya comentado, consistía en la prestación por cuenta del concesionario de nuevos servicios regulares de uso general, preferentemente de transporte a la demanda, que debían incorporarse a la concesión convalidada, y cuya cuantificación económica debía concretarse a través de lo establecido en el artículo 3 del Decreto-ley. Artículo, este último que establecía que la Consejería competente en materia de transportes al comunicar las obligaciones específicas de cada concesión que debían ser aceptadas, debía valorar el importe anual que el concesionario debía compensar en nuevos servicios y expediciones.

No obstante, lo anterior, en realidad la Comunidad Autónoma no impuso a los concesionarios nuevos servicios regulares, ni de transporte a la demanda, ni tampoco incrementó el número de expediciones, sino que dejó abierta una excepción en el texto legal, que en realidad se convirtió en la regla general aplicable a todas las concesiones. Así, conforme al artículo 2.2 del Decreto-ley: “en aquellas concesiones en las que no sea posible cumplir la obligación establecida en la letra a) del apartado primero, se estará a lo dispuesto en el artículo 3”. Conforme al artículo invocado: “Si el concesionario no pudiera prestar los nuevos servicios así valorados, bien por no afectar estos a las localidades cuyos tráficos tiene asignada la concesión, o por circunstancia sobrevenida que impidiera su prestación, le será de aplicación lo dispuesto en la Disposición adicional de este Decreto-ley de forma que las convocatorias anuales de subvenciones dirigidas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público permanente regular de uso general de viajeros por carretera tendrán en consideración dicha valoración para reducir en proporción la subvención que pudiera corresponderle”. La Disposición adicional del Decreto-ley referenciada establecía, a su vez, que: “Durante la vigencia de las concesiones convalidadas, las convocatorias anuales de subvenciones destinadas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público permanente regular de uso general de viajeros por carretera, preverán que las subvenciones que se otorguen en su aplicación tendrán en consideración si los concesionarios prestan o no los nuevos servicios, a efectos de reducir proporcionalmente, en su caso, la subvención que pudiera corresponderles”. Dando cumplimiento a lo dispuesto en esa Disposición adicional, las convocatorias de

subvenciones publicadas tras el Decreto-ley, recogían la consiguiente minoración de la cuantía de las subvenciones.

La Disposición séptima de la Convocatoria de 2017 establece que: “la cuantía total de la subvención a percibir se reducirá en función de lo dispuesto en el artículo 3 y en la Disposición adicional del Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León”. Esta previsión no se incluyó en la redacción inicial de las bases reguladoras, dado que la Orden de Bases es anterior a la aprobación del Decreto-ley, pero tampoco han sido modificadas para incluir esta minoración del importe en la base séptima relativa a la cuantía de la subvención. El artículo 17.3.f) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones y el artículo 6.2.b) de la Ley 5/2008, de 25 de septiembre, de Subvenciones de la Comunidad de Castilla y León, incluye entre los extremos mínimos que deben incluirse en las bases reguladoras de la concesión de subvenciones, la cuantía individualizada de subvención o los criterios para su determinación. A partir del Decreto-ley se establece una minoración de la cuantía de la subvención que afecta a la cuantía de las subvenciones a otorgar durante el plazo concesional ampliado, por lo que, tal circunstancia debería haberse incorporado en las bases reguladoras.

III.2.3.4. Procedimiento y cuantificación de la minoración efectuada

De acuerdo con el artículo 4 del Decreto-ley “Comunicación y aceptación de las obligaciones”, la Consejería competente en materia de transportes debía remitir a cada concesionario las obligaciones específicas a cumplir por cada concesión, conforme a lo dispuesto en el Decreto-ley. Posteriormente, el concesionario debía formular ante dicha Consejería la aceptación expresa de esas obligaciones hasta el 2 diciembre del año 2009, aceptación que suponía la convalidación automática de la concesión hasta el 2 de diciembre de 2019. Las concesiones cuyos titulares no hubieran presentado en tiempo y forma la aceptación, debían extinguirse en el plazo previsto en las mismas.

Del análisis de los 45 expedientes de la muestra, se deduce que en todas las concesiones de titularidad de la Administración de Castilla y León (VACL), que eran 39 expedientes respecto de ese total, los concesionarios aceptaron las condiciones establecidas en el Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre.

La valoración económica de los servicios anuales que como máximo está obligado a prestar el adjudicatario, que en realidad es la minoración a efectuar en la cuantía de la subvención durante el periodo concesional ampliado, se determinó de acuerdo con el procedimiento del artículo 3.1 del Decreto-ley y a los criterios de la memoria económica del Proyecto del Decreto-ley. Se ha comprobado la aplicación de este procedimiento y los criterios y cálculos efectuados sobre los 39 expedientes de la muestra y se ha concluido sobre su adecuación a la regulación del Decreto-ley y la memoria económica.

III.2.4. TRANSPORTE METROPOLITANO

III.2.4.1. Medidas de coordinación de los servicios de transporte metropolitano

El transporte metropolitano se regula por la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León (LTUMCyL), aprobada tras la sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996, de 27 de junio, que entiende que esta materia es de competencia exclusivamente autonómica, habida cuenta de su carácter intracomunitario y declara en consecuencia, la inconstitucionalidad del Capítulo VII del Título III de la LOTT que regulaba el transporte metropolitano.

El Título III está dedicado a la coordinación de servicios urbanos e interurbanos. Esta coordinación tendrá como finalidad la integración en una sola red articulada de los servicios de transporte en aquellas zonas en la que existan núcleos urbanos dependientes de diferentes municipios. Los servicios a coordinar, entre otros, son los relativos al servicio público regular urbano de viajeros de la demarcación territorial afectada y al servicio público regular interurbano de viajeros de competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que se presten dentro de dicha demarcación territorial.

La coordinación de los servicios de transporte se ajustará a los principios de:

- a) Autonomía de las Entidades Locales en la gestión de los servicios de transporte.
- b) Respeto a los derechos preexistentes de las empresas prestadoras de servicios públicos de transporte.

Y se podrá llevar a cabo a través de:

- a) La constitución de una Entidad Metropolitana, de acuerdo con la legislación de régimen local.
- b) La aprobación de Planes Coordinados de Explotación elaborados con arreglo a lo establecido en la LTUMCyL.

En el artículo 19 dedicado a los Planes Coordinados de Explotación, se establece que incluirán como mínimo las siguientes determinaciones:

- a) Medidas de financiación de los servicios coordinados.
- b) Medidas compensatorias que, en su caso, deban aplicarse en favor de los prestadores de servicios existentes para garantizar el equilibrio económico de la explotación.

Las Áreas Metropolitanas de Castilla y León que actualmente disponen de transporte metropolitano son las de Burgos, León, Salamanca, Segovia y Valladolid y el desarrollo actual de los trabajos en cuanto a su implantación legal, se encuentra en la siguiente situación:

III.2.4.1.1. Transporte metropolitano de Burgos

Se firmó un Protocolo de Colaboración entre la Consejería de Fomento, el Ayuntamiento de Burgos y 23 ayuntamientos de su alfoz, en fecha 18 de febrero de 2005. La Comisión Técnica se constituyó en fecha 6 de abril de 2005, habiéndose formado en su seno una Ponencia Técnica para el desarrollo de los trabajos que se reúne periódicamente. Dispone de un Borrador del Plan Coordinado de Explotación de Burgos y su Área Metropolitana.

III.2.4.1.2. Transporte metropolitano de León

Se firmó un Protocolo de Colaboración entre la Consejería de Fomento, el Ayuntamiento de León y 10 ayuntamientos de su alfoz, en fecha 27 de mayo de 2005. La Comisión Técnica se constituyó en fecha 11 de junio de 2005, habiéndose formado en su seno una Ponencia Técnica para el desarrollo de los trabajos que se reúne periódicamente. Aún no se ha aprobado el Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano de León.

III.2.4.1.3. Transporte metropolitano de Valladolid

Se firmó un Protocolo de Colaboración entre la Consejería de Fomento, el Ayuntamiento de Valladolid y 16 ayuntamientos de su alfoz, en fecha 20 de mayo de

2005. La Comisión Técnica se constituyó en fecha 7 de junio de 2005. Aún no se ha aprobado el Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano de Valladolid.

III.2.4.1.4. Transporte metropolitano de Segovia

Se firmó un Protocolo de Colaboración entre la Consejería de Fomento, el Ayuntamiento de Segovia y 20 ayuntamientos de su alfoz, en fecha 27 de enero de 2006. La Comisión Técnica se constituyó en fecha 10 de febrero de 2006, habiéndose formado en su seno, para el desarrollo de los trabajos, una Ponencia Técnica. Aún no se ha aprobado el Plan Coordinado de Explotación del transporte metropolitano de Segovia.

III.2.4.1.5. Transporte metropolitano de Salamanca

El Plan Coordinado de Explotación del transporte metropolitano de Salamanca fue aprobado por Acuerdo 62/2006, de 27 de abril, de la Junta de Castilla y León, publicado en el BOCyL de 3 de mayo de 2006, estando ya en funcionamiento en el momento actual, pero su contenido, que no se incluye en la publicación, no ha sido aportado en el curso de la fiscalización.

De acuerdo con lo anterior, para la coordinación del transporte metropolitano procede la aprobación de Planes Coordinados de Explotación, desarrollados posteriormente mediante convenios con las entidades competentes o la creación de una entidad pública supramunicipal. Tan solo se ha aprobado el Plan de Coordinación de Salamanca, cuyo contenido no ha sido aportado si bien su aprobación, pero no su contenido, se ha publicado en el BOCyL. En el resto de áreas, tan solo se ha procedido a la firma de protocolos de colaboración entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y los ayuntamientos de las Áreas metropolitanas de Burgos, León, Segovia y Valladolid, ninguno de los cuales establece la forma de financiación del posible déficit que el transporte del área metropolitana pueda generar. Los acuerdos en las Ponencias y Comisiones Técnicas, no constituyen el instrumento jurídico adecuado ni suficiente para asumir obligaciones económicas en nombre de la Administración, por tanto, se incumple el artículo 18 de la LTUMCyL.

En la constitución de las Comisiones Técnicas se informa de la contratación por parte de la Junta de Castilla y León de una empresa encargada de realizar los trabajos de aforos de las concesiones y un análisis de la movilidad a través de encuestas a los

usuarios y entrevistas con los representantes de los Ayuntamientos. Los informes presentados anualmente por esta empresa son los utilizados por el servicio gestor para calcular el importe individual de la subvención en la parte relativa al transporte metropolitano.

III.2.4.2. Cálculo del importe de la subvención

Se analizará a continuación la estimación del importe de la subvención para los beneficiarios seleccionados en la muestra realizada.

III.2.4.2.1. Transporte metropolitano de Burgos

Cuadro 6 - Muestra de concesiones analizadas correspondientes al transporte metropolitano de Burgos

Concesión	Línea metropolitana	Importe de la subvención
VACL - 001	M 5	24.081,25
	M 7	
VACL - 010	M 8	26.385,00
VACL - 019	M 4	29.756,99
VACL - 075	M 3	1.675,62

En el Protocolo firmado por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León con los ayuntamientos del Área Metropolitana de Burgos, no se hace referencia a la financiación del posible déficit que el transporte pueda generar, no obstante, en el Acta n.º 31 de la Ponencia Técnica de Burgos, consta que:

La financiación de los servicios y, en concreto, el déficit de explotación que estos presentan anualmente, se realiza en función de los parámetros acordados con la puesta en marcha del transporte metropolitano y que son los siguientes:

- El 70 % del déficit de explotación es financiado por la Junta de Castilla y León.
- El 30 % del déficit de explotación es financiado por los Ayuntamientos en función del último dato de población publicado oficialmente, salvo la ruta M8, cuya financiación se realiza de manera proporcional al número de municipios que conforman la ruta.

- Para aquellas rutas que los Ayuntamientos no quisieron suprimir en el año 2012, el déficit de explotación será financiado al 100 % por dichos Ayuntamientos.

El déficit financiado en la subvención del año 2017 analizada se calcula sobre los datos del déficit del 2016, de acuerdo con los cálculos efectuados por la empresa contratada por la Administración. De acuerdo con estos datos:

- Costes previstos del ejercicio 2016: se aporta un dato de coste calculado en el cual, sobre la cifra inicial de km calculado por la empresa y practicada una reducción de kms que se acordó en el año 2012, se multiplica por un coeficiente constante de coste por km que es diferente en cada concesión. Adicionalmente, de acuerdo con las aclaraciones facilitadas, la aplicación de cada uno de estos porcentajes sobre los kilómetros finales (una vez aplicada la reducción), no siempre se ajustan al dato de coste utilizado para calcular el déficit, como se evidencia en el siguiente cuadro:

Cuadro 7 - Costes calculados para el transporte metropolitano de Burgos

Concesión	Línea metropolitana	N.º de km de la ruta (1)	Precio por km (2)	Cálculo (1) x (2)	Cálculo de la Administración
VACL - 001	M 5	22.475,50	1,50	33.713,25	31.016,69
	M 7	8.474,00	1,50	12.711,00	12.710,00
VACL - 010	M 8	41.479,00	1,46	60.559,34	60.665,00
VACL - 019	M 4	47.925,00	1,14	54.634,50	53.831,48
VACL - 075	M 3	6.199,20	1,28	7.934,98	7.934,98

En cualquier caso, se desconocen los componentes de coste y los precios aplicados a los mismos para obtener los porcentajes unitarios de precio por km, luego no podemos concluir que el cálculo efectuado se base en el coste real de prestación del servicio.

- Los ingresos tomados para la estimación del déficit del ejercicio 2016 se corresponden con los ingresos reales del año 2015.
- Por diferencia entre el coste previsto y los ingresos del año anterior se obtiene la previsión del déficit de explotación del año 2016. Sobre el mismo, se aplica el porcentaje de financiación que corresponde a la Comunidad de Castilla y León, según se ha convenido con los ayuntamientos, en este caso

el 70 %, y la cuantía resultante es la que se subvenciona por la Comunidad Autónoma.

- La cantidad así calculada se suma como un concepto más del déficit de la explotación financiado a cada beneficiario, pero a esta cantidad una vez sumados todos los componentes de déficit financiados (transporte regular y transporte a la demanda), se deduce el importe total de ingresos asociados a la línea. Por tanto, los ingresos del transporte metropolitano se están considerando dos veces: en el momento de calcular el déficit del transporte metropolitano y en el momento de calcular el déficit del beneficiario al fijar la cuantía individual de la subvención.

III.2.4.2.2. Transporte metropolitano de Segovia

Cuadro 8 - Muestra de concesiones analizadas correspondientes al transporte metropolitano de Segovia

Concesión	Línea metropolitana	Importe de la subvención
VAC - 115	M 8 M 9	66.390,11
VACL - 124	M 5	30.903,02

En el Protocolo firmado por la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León y los ayuntamientos del Área Metropolitana de Segovia, no se hace referencia a la financiación del posible déficit que el transporte en el mismo pueda generar, si bien, de acuerdo con lo manifestado por el servicio gestor y las comprobaciones efectuadas, la financiación del déficit de explotación corresponde en un 70 % de su importe a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y el 30 % restante a los Ayuntamientos afectados por las rutas, de acuerdo con los criterios acordados con ellos. Se exceptúa la ruta M5 en la que se desglosa la financiación en un 80 % para la Comunidad de Castilla y León y un 20 % para los ayuntamientos afectados, según se acordó en la puesta en marcha de los servicios metropolitanos.

En el Acta n.º 40 de la Ponencia Técnica de Segovia, tampoco se hace referencia a la financiación. Únicamente se describe cómo se encuentran presentados los datos que figuran en el “Informe de Situación del Transporte Metropolitano de Segovia. Resumen año 2016”, elaborado por la empresa contratada por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Del análisis de este Informe se deduce que, para calcular el déficit de explotación del año 2016, de cada ruta, se confecciona una ficha tipo en la que constan los siguientes datos:

- Costes previstos: se consigna un importe, sin aportar ningún otro dato o información que permita su cálculo.

Cuadro 9 - Costes calculados aportados por el Informe de Situación

Concesión	Línea Metropolitana	Coste servicios según Informe de Situación
VAC - 115	M 8	258.156,99
	M 9	110.523,09
VACL - 124	M 5	41.863,58

- Ingresos previstos: Se consignan los ingresos reales del año anterior. Es decir, para efectuar la previsión de déficit de explotación del año 2016 se toman los ingresos reales de 2015, sobre los que posteriormente, en la subvención del ejercicio siguiente, se practica la correspondiente regularización. Es el único dato del que hay soporte documental y la información de que se dispone es:
 - Promedio de viajeros mensuales durante el año 2015 por línea.
 - Tarifa media por línea del año 2015.
- Por diferencia entre el coste previsto y los ingresos previstos (que son los reales del año anterior), se obtiene el déficit de explotación. Este déficit de explotación se regulariza cada año, por diferencia entre el déficit de explotación previsto y el real del año anterior. Sobre la regularización, se aplica el porcentaje de financiación que corresponde a la Junta de Castilla y León, según se ha convenido, en este caso el 70 %, y la cuantía resultante es la que se subvenciona por la Comunidad de Castilla y León. Como en el caso anterior, al calcular la cuantía del déficit de las diferentes modalidades de transporte de cada beneficiario, vuelven a deducirse los ingresos totales, luego, en el presente caso de transporte metropolitano, se están descontando dos veces.

El importe del déficit de explotación previsto, calculado según el procedimiento descrito y una vez aplicado el porcentaje correspondiente, coincide con las subvenciones concedidas a las líneas de transporte metropolitano de Segovia, correspondientes a los expedientes de concesiones de transporte de la muestra.

Cuadro 10 - Cálculo del déficit y financiación del Transporte metropolitano de Segovia incluido en el Informe de Situación

Concesión	Línea Metropolitana	Previsión déficit de la ruta	Financiación prevista de la ruta	Importe de la Subvención
VAC - 115	M 8	20.677,84	9.520,21	66.390,11
	M 9	80.657,46	56.869,90	
VACL - 124	M 5	30.903,02	30.903,02	30.903,02

El procedimiento así establecido no motiva suficientemente los criterios empleados para estimar el coste de prestación del servicio. Solicitada información adicional sobre el cálculo de los costes previstos, en Informe emitido por la Dirección General de Transportes remitido el 8 de octubre de 2018, se informa que para cada una de las líneas de transporte metropolitano de Segovia, el cálculo del coste previsto se basa en los datos resultantes de mediciones efectuadas en su momento y acordadas con los operadores de transporte y municipios metropolitanos. El acuerdo, no documentado, consiste en estimar, para cada línea de transporte urbano, un número de kilómetros recorridos y un coste global por la prestación del servicio, coste que resulta de la estimación de unos costes directos (personal de conducción, combustible, lubricante y aceite, neumáticos, etc.), de unos costes indirectos (seguros, billeteaje, ITV, tasas e impuestos sobre vehículos, etc.), a los que se añade la amortización del material móvil y el beneficio industrial (6 %). La suma de los costes mencionados determina el coste del servicio de cada línea de transporte metropolitano de Segovia, pero no se han aportado los datos y criterios que se utilizan para estimar los costes desglosados que sumados determinan el coste del servicio.

De acuerdo con los anteriores criterios, se ha comprobado que el coste de los servicios que resultan de la aplicación del criterio descrito (suma de diversos costes) no coincide con el que figura en el Informe de Situación del Transporte Metropolitano de Segovia. Resumen del año 2016, tal y como se aprecia en el siguiente cuadro:

Cuadro 11 - Desglose de costes correspondientes al transporte metropolitano de Segovia

Concesión	Línea metropolitana	Coste inicial de la ruta (1)	Ahorro reducción expediciones (2)	Incremento de costes del año 2012: 6,10 % (3)	Incremento de costes del año 2014: 2,40 % (4)	Coste de los servicios (1)-(2)+(3)+(4)	Coste servicios según Informe de Situación
VAC - 115	M 8	260.712,37	24.509,39	14.408,38	6.014,67	256.626,03	258.159,99
	M 9	86.625,00	8.190,00	4.784,54	-	83.219,54	110.523,09
VACL - 124	M 5	58.584,46	20.294,53	3.573,65	-	41.863,58	41.863,58

III.2.4.2.3. Transporte metropolitano de Salamanca

Cuadro 12 - Muestra de concesiones analizadas correspondientes al transporte metropolitano de Salamanca

Concesión	Línea metropolitana	Importe de la subvención
VACL - 071	9A	10.000,00

El Plan Coordinado de Explotación de Salamanca es el único que llega a aprobarse en la Comunidad y de acuerdo con lo manifestado por el servicio gestor, dado que el Plan no ha sido facilitado, en él se acuerda que la financiación del déficit de la explotación corresponderá a los Ayuntamientos, y la Junta de Castilla y León asumirá la bonificación del precio del bono mes abonado por los usuarios del servicio. A pesar de este acuerdo inicial y según se desprende del Informe sobre el Resultado del Ejercicio 2017, el importe de la subvención de la Junta de Castilla y León incluye dos conceptos, uno de ellos no incluido en los acuerdos del Plan:

1. De acuerdo con lo establecido en el Plan Coordinado de Explotación, la Junta de Castilla y León subvenciona el bono/mes, por el importe de la diferencia entre la tarifa oficial y la tarifa bonificada. No se han aportado datos desglosados sobre el importe que por este concepto se subvenciona en cada una de las líneas de transporte metropolitano, ni tampoco la diferencia entre estas dos tarifas. Únicamente se ha aportado la cifra global de la subvención al conjunto de las líneas, que en 2017 ascendió a 30.124,10 €, por tanto, no se justifica el método de cálculo utilizado.
2. Subvención al precio del Bono Mes Joven, en la cuantía necesaria para que la tarifa a abonar por los beneficiarios se sitúe en 30,00 €/recarga. Esta bonificación, de acuerdo con lo manifestado por el servicio gestor, no está incluida en el plan Coordinado de Explotación, sino en los acuerdos

posteriores del Consejo Rector que se documenta en actas de las reuniones. En este caso se han aportado datos desglosados por líneas de transporte, habiendo sido subvencionada la línea de la muestra 9A con 180,16 €. Este importe se calcula por la diferencia entre el precio de bono/mes (41,10 €) y el precio del bono/joven (30,00 €), por el número de bonos/jóvenes vendidos (3.255). Este importe global, 36.130,50 €, se distribuye por líneas de manera proporcional al número de viajeros por línea. Los datos relativos, tanto al número de viajeros como de bonos vendidos, se obtienen de manera posterior al abono de la subvención mediante los datos suministrados por la Cámara de Compensación creada al efecto, razón por la cual el importe de la subvención concedida no coincide con el importe real de la tarifa bonificada. De acuerdo con lo manifestado por el órgano gestor, esta diferencia será compensada en la subvención del ejercicio siguiente.

Cuadro 13 - Diferencias entre la tarifa bonificada y la subvención concedida para el transporte metropolitano de Salamanca

Concesión	Línea metropolitana	Importe bono mes joven	Importe de la subvención
VACL - 071	9A	180,16	10.000,00

En el importe subvencionado al beneficiario de la muestra no se incluye ningún concepto relativo a la bonificación del bono mes a pesar de que, de acuerdo con lo manifestado por el servicio gestor, el importe global abonado por este concepto asciende a 30.124,10 €. Dado que la regularización del importe de la subvención se realizará en la subvención del ejercicio siguiente, será en este momento cuando se pueda comprobar, si en la misma, se incluye la distribución individual de este importe.

III.2.4.2.4. Transporte metropolitano de León

Cuadro 14 - Muestra de concesiones analizadas correspondientes al transporte metropolitano de León

Concesión	Importe de la subvención
VAC - 038	37,73
VACL - 115	504.131,83

En este caso, no se llega a aprobar el Plan Coordinado de Explotación y los acuerdos adoptados, se reflejan en las actas de las Ponencias Técnicas en las que se reflejan las decisiones relativas a la financiación, así como la distribución de los importes que corresponden a cada administración. El procedimiento así seguido, como en los casos anteriores, va en contra de lo previsto en la LTUMCyL, que prevé los mecanismos a utilizar para coordinar el transporte metropolitano entre las diferentes administraciones implicadas.

Como en el caso de Salamanca, el concepto financiado no es el déficit de explotación, sino una bonificación de la tarifa de manera que se garantiza que el importe recibido por el adjudicatario de la concesión es, en todo caso, igual a 1,30 €/viaje. Se desconoce el precio pagado por el usuario y por tanto, el cálculo realizado para determinar el importe final de la subvención que asciende en conjunto, para las dos subvenciones de la muestra a: 504.169,56 €. La subvención así concebida, como en el caso anterior, no tiene cabida en una línea de convocatoria que financia el déficit de la explotación, se subvenciona al usuario del transporte, pero no el déficit asociado a la prestación del servicio.

En lo que se refiere al método del cálculo del importe de la subvención, el servicio gestor se remite a los cálculos realizados por la Cámara de Compensación que centraliza las recargas de los diferentes títulos de transporte y cada 15 días realiza las compensaciones necesarias para entregar las cuantías económicas a cada operador de transporte, en función del uso que los ciudadanos han realizado de los títulos de transporte. Con esta información se cuantifica el importe que debe aportar la Junta de Castilla y León y que supone una bonificación de 1,30 €/viaje. A pesar de esta justificación no se dispone de los datos oficiales de esta Cámara de Compensación que permitan individualizar por beneficiario el importe de la subvención. Únicamente se aporta una hoja Excel sin firma, logotipo u otra forma de autenticación, en la que figura, para cada línea de transporte metropolitano, la compensación global de la Junta de Castilla y León por la bonificación de tarifas, en cada uno de los meses del año 2016 y la suma del total anual. Los importes que figuran en este fichero no coinciden con los finalmente subvencionados por la Junta de Castilla y León en el año 2017, según se comprueba para las líneas de la muestra en el cuadro siguiente:

Cuadro 15 - Diferencias entre el importe subvencionado y las previsiones realizadas por el servicio gestor en el transporte metropolitano de León

Concesión	Previsión financiación ruta	Importe de la subvención
VAC - 038	70,91	37,73
VACL - 115	502.154,13	504.131,83

Para poder determinar con precisión el importe que corresponde subvencionar en cada ejercicio, se deberían conocer los datos globales, por líneas de transporte metropolitano que la Cámara de Compensación facilita al Servicio de Transporte (n.º de viajeros por línea según los diferentes títulos de transporte, recaudación por línea, según los diferentes títulos de transporte, etc.), para que este pueda calcular el importe de la compensación que procede.

III.2.4.2.5. Transporte metropolitano de Valladolid

Cuadro 16 - Muestra de concesiones analizadas correspondientes al transporte metropolitano de Valladolid

Concesión	Importe de la subvención
VACL - 038	73.986,54
VACL - 053	290.179,46
VACL - 057	366.427,80
VACL - 159	56.766,54

En este caso, de manera similar al transporte metropolitano de León, no existe un Plan de Coordinación en el que se establezcan los compromisos de las distintas administraciones competentes para su gestión. Existen actas que documentan las reuniones de las ponencias técnicas en las que se acuerda la financiación asumida por cada entidad. Como en los casos anteriores, la aportación de la Junta de Castilla y León, no se dirige al déficit de la explotación sino a un porcentaje de la tarifa, de manera que se garantiza que el importe recibido por el adjudicatario de la concesión sea igual a 1,25 €/viaje.

Actúa en Valladolid, como en los casos anteriores, una Cámara de Compensación que centraliza la información de la recarga de billetes y bonos, pero, de

acuerdo con lo manifestado por el servicio gestor, no está en funcionamiento hasta finales del ejercicio 2017.

Como justificación de la cuantía de la subvención abonada se presenta un fichero Excel, sin firma, logotipo u otra forma de autenticación, en el que figuran por cada línea los importes de recaudación y de compensación por la Junta de Castilla y León en los diferentes ejercicios, desde 2015 hasta la actualidad, pero estos importes no coinciden con la subvención concedida para los expedientes muestreados en el ejercicio 2017.

Cuadro 17 - Coste estimado del transporte metropolitano de Valladolid

Concesión	Año 2015 (1)	Año 2016 (2)	Año 2017 (3)	Año 2018 (4)	Importe calculado (1)+(2)+(3)+(4)	Importe consignado en concepto de transporte metropolitano	Importe de la subvención	Diferencia
VACL - 038	-	1.311,55	5.667,52	2.607,59	9.586,66	73.986,54	73.986,54	64.399,88
VACL - 053	-	489,38	109.069,58	61.598,81	171.157,77	290.179,46	290.179,46	119.021,69
VACL - 057	-	1.477,50	110.183,29	63.478,22	175.139,01	366.427,80	366.427,80	191.288,79
VACL - 159	2.623,45	5.051,35	7.224,28	3.155,08	18.054,16	56.766,54	56.766,54	38.712,38

De acuerdo con las aclaraciones ofrecidas por el órgano gestor, las cantidades abonadas en este ejercicio que no se correspondan con los datos reales que ofrezca la Cámara de Compensación, serán objeto de regularización en las siguientes convocatorias.

De acuerdo con lo anterior se comprueba, por un lado, que el compromiso asumido por la Administración no se dirige a la financiación del déficit de la explotación, por tanto, no tiene cabida en la presente subvención y, por otro, que no existe justificación de los cálculos efectuados para determinar el importe individual de la subvención.

IV. CONCLUSIONES

1. La convocatoria no prevé a los titulares de autorizaciones administrativas especiales como beneficiarios de la subvención, que por el contrario sí se establecen en las bases reguladoras de la subvención y se incluyen en la relación de beneficiarios de la orden de concesión, incumpléndose los artículos 11 y 13.1 de la LGS. Además dichas autorizaciones han perdido su vigencia por haber expirado el plazo por el que fueron concedidas, ya que las resoluciones de la Dirección General de Transportes

por las que se prolonga dicha vigencia, no ya como autorizaciones administrativas especiales, sino como contratos de gestión de servicio público, prorrogan unos contratos que no consta que hayan sido celebrados. Por tanto el órgano gestor no tramitó con la suficiente antelación los correspondientes contratos de gestión de servicio público para que estuvieran adjudicados antes de la pérdida de vigencia de las desaparecidas autorizaciones administrativas especiales, e incluyó indebidamente esta prestación, efectivamente realizada y que resultó ser deficitaria, entre los supuestos de hecho que dan lugar a la concesión de la subvención a los adjudicatarios de los servicios deficitarios de transporte. (Apartado III.1.1.)

2. El establecimiento de criterios de valoración de las solicitudes no es válido en un procedimiento de concesión directa que se resuelve en función del orden de entrada de las solicitudes, por lo que se incumple el artículo 37 de la Ley 13/2005. En contra de lo establecido en dicho artículo, las bases reguladoras establecen criterios de concesión cuando el procedimiento a aplicar no es el ordinario de concurrencia competitiva. Se ha comprobado que todas las solicitudes examinadas han entrado en plazo y que todas contienen la documentación prevista en las normas reguladoras de la subvención, con alguna excepción. (Apartado III.1.2.)
3. Las bases reguladoras se remiten genéricamente a la estructura de costes del contrato de concesión del servicio público para determinar la cuantía individual de la subvención, lo cual tiene como consecuencia fundamental la falta de homogeneidad, no solo de los estudios económicos presentados por los concesionarios, sino también de la estimación por el órgano gestor del déficit subvencionable. Así:
 - En lo que se refiere a los costes, el nivel de desarrollo de las partidas consideradas y los criterios empleados para su valoración, son muy diferentes y en ocasiones, no diferencian las modalidades de transporte financiadas.
 - En materia de ingresos, los datos incluidos en las memorias no coinciden con los ingresos utilizados por el órgano gestor para estimar el déficit subvencionado, ni con los ingresos reales comunicados por los propios operadores a la Administración.

Este incumplimiento del criterio de cuantificación establecido en las bases reguladoras deriva en la subvencionalidad de un déficit de la explotación que no se acredita que sea el real. (Apartado III.1.3.)

4. El ente fiscalizado, incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras segunda, séptima y novena de la Orden FOM/231/2009, de 9 de febrero, no financia el déficit de explotación justificado por los concesionarios en las memorias económicas que se acompañan a las solicitudes, sino que efectúa un cálculo paralelo para cuantificar las subvenciones a conceder a los beneficiarios, resultando que, en la mayoría de los casos y sin acreditar debidamente, las subvenciones finalmente otorgadas no dan cobertura a los déficits de explotación presentados por los concesionarios en las memorias económicas y en definitiva no se acredita que la cuantía subvencionada restablezca el equilibrio económico del contrato de gestión del servicio público de transporte tal y como exige el artículo 75 de la LOTT.

El órgano gestor de la subvención, únicamente hace una estimación del déficit de la explotación mediante criterios comunes aplicables al conjunto de las solicitudes, con las especialidades derivadas de los diferentes servicios financiados, transporte regular, a la demanda y metropolitano. Además está fuertemente condicionado por la restricción presupuestaria de manera que el cálculo final efectuado por el órgano gestor, con las anteriores salvedades, queda limitado a un reparto de los fondos disponibles que se intenta reconducir a parámetros de coste más o menos homogéneos.

Como consecuencia de lo anterior, la cuantía del déficit financiado no coincide con el presentado en los estudios económicos analizados. En el 53 % de los casos, se financian cuantías inferiores a las solicitadas, en el 9 % se concede la financiación solicitada por el adjudicatario que es inferior al déficit estimado por el órgano gestor, en el 20 % el propio beneficiario solicita un déficit inferior al calculado en su memoria que finalmente coincide con la concesión. En el resto de los casos, (18 %) coincide la solicitud con la memoria económica aportada y con el importe concedido. (Apartado III.1.3.)

5. En lo que se refiere a la gestión presupuestaria, el diferimiento en el pago de los compromisos derivados de estas ayudas, obliga a los beneficiarios a asumir los costes financieros derivados del pago de los servicios deficitarios en cada uno de los

ejercicios, que no son abonados por la Administración hasta transcurridos dos años desde el momento en que se produce el déficit.

Por otra parte, la aprobación del límite en fechas tan cercanas al cierre del ejercicio dificulta la gestión de la subvención en el mismo ejercicio presupuestario, dado que el servicio gestor tan solo dispone de un mes para la aprobación de la convocatoria y la resolución de la concesión. (Apartado III.1.4.)

6. El Plan Estratégico de Subvenciones de esta Consejería para el periodo 2017-2019 define los objetivos estratégicos para la subvención fiscalizada y en él se establecen las dotaciones presupuestarias de cada una de las anualidades hasta 2019 y se establecen indicadores de seguimiento y evaluación. No obstante los parámetros fijados no se asocian a los resultados sobre los ciudadanos de los servicios prestados, ni tienen en cuenta el coste de prestación de los mismos. En la presente convocatoria, los costes previstos no son los asociados a la prestación del servicio y dado que el indicador de resultados elegido se refiere al número de subvenciones concedidas, no puede obtenerse una visión clara de la ejecución del servicio de transporte, los costes de la prestación del servicio y el grado de satisfacción en la población, elemento este último determinante para evaluar los resultados de las líneas de la convocatoria. (Apartado III.1.5.)
7. Ante la inminente finalización, en el año 2019, del plazo máximo concedido por el Reglamento comunitario, las concesiones vigentes en el territorio de Castilla y León acumulan una duración superior a los 30 años, muy alejada, por tanto de los nuevos plazos establecidos en la norma actualmente en vigor. Así la vigencia de los contratos de servicio público de transporte se ha mantenido hasta el momento actual, encadenando de manera sucesiva prórrogas de los plazos de finalización de los contratos iniciales, amparadas por las leyes de medidas, tanto estatales como autonómicas, así como por el Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, que contemplan estas ampliaciones como compensación por las obligaciones de modernización impuestas a los adjudicatarios. Todo ello ha supuesto un diferimiento de la necesaria adaptación del sector a la normativa europea que persigue la liberalización del mercado de transporte mediante el establecimiento de la competencia en la adjudicación de los contratos y, por tanto la duración limitada de las concesiones a un plazo de 10 años. (Apartado III.2.1.1.)

8. Se incumple lo dispuesto en la base séptima de las bases reguladoras referida a la cuantía de la subvención de las líneas de transporte regular ya que:
- La estimación de los costes de prestación del servicio realizada por el ente fiscalizado, utiliza las mismas partidas de costes para todos los beneficiarios, ponderadas, en la mayor parte de los casos, en base a coeficientes que se aplican a cada tercero en función de los kms recorridos en la concesión. En este sentido, no existe constancia documental de los criterios y cálculos efectuados inicialmente para determinar los kilómetros recorridos para la concesión, ni de las modificaciones posteriores que se hayan podido producir por cambio de ruta, días de presentación del servicio o n.º de viajes al día, sin que se acredite el correcto cálculo de los mismos.
 - Los criterios utilizados para valorar determinadas partidas de coste como “personal”, “amortización”, “financiación”, “carburantes” y “seguro”, no siempre se utilizan de manera homogénea por el servicio gestor del gasto, que se separa en su cálculo de la fórmula general establecida y utiliza para su estimación un precio por km, que no se justifica, que se multiplica por los kms recorridos por la concesión y cuyo objetivo en algunos casos es ajustar la subvención estimada y finalmente subvencionada al importe total de la partida presupuestaria.
 - Existen excepciones a la aplicación de los valores generales aplicados en las concesiones para determinar el coste de personal, coste de vehículo, importe del préstamo, precio de los neumáticos, financiación o seguros sin que quede constancia de la motivación de estas excepciones en los expedientes analizados. (Apartado III.2.1.2.)
9. Se incumple lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LOTT, ya que las resoluciones por las que se modifican los contratos para introducir el transporte a la demanda no especifican los kms a recorrer en las nuevas rutas ni las condiciones económicas a que están sometidas las nuevas prestaciones. El cálculo del déficit estimado por el órgano gestor se basa en criterios diferentes de los empleados para el cálculo del déficit del transporte regular. Se utiliza un coeficiente de transformación que se aplica sobre los kms de las rutas, pero, ni la aplicación de este porcentaje es homogénea para rutas similares ni los kms están debidamente calculados, luego no se justifica que el déficit calculado por el órgano gestor sea el finalmente

subvencionado, incumpléndose por tanto la base séptima de las bases reguladoras referida a la cuantía de la subvención. (Apartado III.2.2.)

10. La minoración en la cuantía de las subvenciones como consecuencia de la aplicación del Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, si bien figura en la orden de convocatoria al regular el importe individual de la subvención, no se ha incorporado en las bases reguladoras, incumpléndose los artículos 17.3.f) de la LGS y 6.2.b) de la LSCyL. (Apartado III.2.3.3.)
11. Los servicios metropolitanos de transporte se han implantado, a excepción de Salamanca, sin la previa aprobación de los Planes Coordinados de Explotación ni la aprobación de ningún acuerdo, convenio, etc., que vincule a la Administración de la Comunidad Autónoma, incumpliendo lo previsto en la LTUMCyL. En el resto de áreas metropolitanas de Castilla y León, tan solo se ha procedido a la firma de protocolos de colaboración entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y los ayuntamientos de las áreas metropolitanas de Burgos, León, Segovia y Valladolid, ninguno de los cuales establece la forma de financiación del posible déficit que el transporte del área metropolitana pueda generar, incumpléndose el artículo 18 de la mencionada norma relativo a los medios de coordinación. Los acuerdos en las Ponencias y Comisiones Técnicas, no constituyen el instrumento jurídico adecuado ni suficiente para asumir obligaciones económicas en nombre de la Administración. (Apartado III.2.4.1.)
12. Se incumple lo dispuesto en la base séptima de las bases reguladoras referida a la cuantía de la subvención del transporte metropolitano de Burgos ya que en el cálculo de los costes del servicio se aplica un porcentaje sobre los kms recorridos sin justificar los parámetros utilizados para su fijación, ni por tanto los costes reales de la prestación del servicio. Por otro lado, del importe así calculado se detraen los ingresos reales del ejercicio anterior para estimar el déficit de la explotación, pero estos ingresos, considerados en su conjunto para todos los servicios prestados por el adjudicatario se deducen de nuevo para estimar la cuantía individual de la subvención. Por tanto el déficit final de la explotación es erróneo, al detraer de los costes doblemente el ingreso asociado al transporte metropolitano. (Apartado III.2.4.2.1.)
13. Se incumple lo dispuesto en la base séptima de las bases reguladoras, referida a la cuantía de la subvención del transporte metropolitano de Segovia, ya que la estimación del déficit de cada línea se obtiene a partir de cálculos para estimar el

coste en base a los datos de mediciones efectuadas y acordadas con los operadores de transporte y municipios metropolitanos. Estos acuerdos no aparecen documentados y las mediciones no se reflejan en las Comisiones y Ponencias Técnicas. En las actas de estas Comisiones y Ponencias no quedan justificados los criterios utilizados para la estimación del coste, ya que si bien se enuncian parámetros de costes directos e indirectos, no existe la cuantificación de los precios unitarios de estos parámetros, luego no queda suficientemente justificado el procedimiento y los valores utilizados para calcular el coste de prestación del servicio.

En el caso de los ingresos y de manera similar al transporte metropolitano de Burgos, los ingresos son descontados doblemente al calcular el déficit del transporte metropolitano y de nuevo al estimar el déficit de la subvención que corresponde a cada beneficiario por la totalidad de las rutas adjudicadas. (Apartado III.2.4.2.2.)

14. La subvención del transporte metropolitano de Salamanca, León y Valladolid, incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras de la subvención en cuanto a su objeto (primera y segunda) y cuantía (séptima), no financia el déficit de la explotación, sino una bonificación de la tarifa abonada por el usuario.

En la documentación analizada en los tres casos señalados no consta el método de cálculo para determinar el importe del bono/mes subvencionado, ni la distribución por beneficiario del importe global, por tanto, no está debidamente justificado que el importe financiado se corresponda con la tarifa real bonificada. El criterio de distribución está más determinado en la bonificación del bono/joven, si bien las cuantías abonadas han de ser regularizadas cada ejercicio con los datos reales de utilización. (Apartados III.2.4.2.3., III.2.4.2.4. y III.2.4.2.5.)

En el caso de la subvención de Salamanca, aun cuando en el Plan Coordinado de Explotación se reconoce la existencia de déficit en la explotación de estos servicios, su financiación se decide que sea asumida por los Ayuntamientos, no por la Junta de Castilla y León, por tanto, la financiación de la bonificación de las tarifas no tiene cabida en una subvención que financia el déficit ordinario de la explotación de los servicios de transporte adjudicados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León. (Apartado III.2.4.2.)

V. RECOMENDACIONES

1. La Dirección General de Transportes debe regularizar la situación de los titulares de las desaparecidas Autorizaciones Administrativas Especiales, mediante la tramitación de un contrato de concesión de servicios adaptado a los requerimientos del Reglamento (CE)1370/2007, de 23 de octubre y a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.
2. En las convocatorias de subvenciones futuras para financiar el déficit de la explotación hasta la definitiva adjudicación de los nuevos contratos, la Dirección General de Transportes debe modificar la base que regula la determinación de la cuantía individual de la subvención de manera que refleje la estructura real de costes e ingresos que va a ser utilizada para cuantificar este importe. En este sentido, en concreto se recomienda que:
 - Utilicen la cifra real de ingresos correspondiente a las líneas deficitarias y que esta cifra sea conciliada con la incluida en las solicitudes presentadas por los posibles beneficiarios.
 - Establezcan un modelo de estudio económico homogéneo a presentar junto con la solicitud, que sea comprobado por la Administración mediante la consulta de la contabilidad separada del beneficiario para cada una de las rutas deficitarias para las que solicita subvención.
3. La Dirección General de Transportes debe cuantificar los datos concretos (kms, vehículos necesarios...), para determinar los costes asociados al transporte a la demanda, con la finalidad de integrar estos cálculos en los pliegos del futuro contrato que debe tramitar la Administración antes de la pérdida de vigencia de las actuales concesiones, el 2 de diciembre de 2019.
4. En relación con la gestión presupuestaria de la subvención y a la vista de las fechas de aprobación por la Junta de Castilla y León del límite del artículo 33.3 de la LGS, la Dirección General de Transportes debe valorar la conveniencia de tramitar anticipadamente la convocatoria de subvención a la vista de los problemas de gestión planteados por la cercanía del cierre del ejercicio.
5. La Consejería de Fomento y Medio Ambiente debería adaptar el contenido del Plan Estratégico de Subvenciones al previsto en el artículo 12 del RLGs, aunque no

constituye legislación básica, e incluir, junto con los objetivos estratégicos, los indicadores de ejecución y de resultados, debidamente cuantificados, junto con su plazo previsto de ejecución y el coste asociado a su consecución, con la finalidad de conocer el grado de cumplimiento de los fines perseguidos con las distintas subvenciones.

6. En relación con el transporte metropolitano, e independientemente de la tramitación del nuevo contrato, que incluya la gestión de la totalidad de las rutas de transporte, la Dirección General de Transportes debe regularizar la situación de las diferentes actuaciones desarrolladas para su gestión. Dado que la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, deroga la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, cuyos instrumentos de coordinación no fueron utilizados para la gestión del transporte metropolitano, se recomienda que los compromisos de financiación en relación con este tipo de transporte se asuman de conformidad con lo previsto en la nueva norma. En definitiva, se recomienda acudir a los instrumentos de planificación, ordenación y coordinación previstos en el artículo 52 de la Ley 9/2018, para la gestión y financiación conjunta de los servicios de transporte urbano e interurbano, competencia de los Ayuntamientos y de la Comunidad de Castilla y León.
7. La Dirección General de Transportes debe financiar las bonificaciones de los precios de utilización del transporte metropolitano de Salamanca, León y Valladolid, en una línea de subvención independiente, adaptada a la finalidad y objeto financiado. Se recomienda igualmente que, en esta convocatoria, se financie el precio de los servicios de transporte del ejercicio anterior, de manera que no deba ser regularizado cada año el importe abonado en la subvención del ejercicio precedente.

VI. OPINIÓN

Como resultado de la fiscalización efectuada, se emite la siguiente opinión:

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente, incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras segunda, séptima y novena de la Orden FOM/231/2009, de 9 de febrero, financia un déficit de la explotación que no se corresponde con el real de los servicios de transporte financiados, por lo que no se acredita que la cuantía

subvencionada restablezca el equilibrio económico del contrato de gestión del servicio público de transporte de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la LOTT. (Conclusión n.º 4)

También incumple los artículos 11 y 13.1 de la LGS por la incorrecta delimitación del beneficiario en las bases reguladoras, ya que resultan beneficiarios los titulares de autorizaciones administrativas especiales cuya vigencia ha finalizado, pero que continúan prestando el servicio de transporte sin título concesional en vigor y a los que se compensa el déficit ocasionado por la prestación del servicio a través de una convocatoria que no los contempla como posibles beneficiarios. (Conclusión n.º 1)

Además, las modificaciones de los contratos para introducir el transporte a la demanda no reúnen los requisitos mínimos previstos en el artículo 75.1 de la LOTT y el cálculo de la cuantía de la subvención difiere del previsto en las bases reguladoras. (Conclusión n.º 9)

Por último la implantación del transporte metropolitano, con carácter general, no se tramita a través de los procedimientos de coordinación establecidos en la LTUMCyL, y los acuerdos en las Ponencias y Comisiones Técnicas, no constituyen el instrumento jurídico adecuado ni suficiente para asumir obligaciones económicas en nombre de la Administración. En el caso de las subvenciones del transporte metropolitano de Salamanca, Segovia y Valladolid, no se financia el déficit de explotación sino una bonificación de la tarifa, por tanto su financiación no tiene cabida en el supuesto contemplado en la presente subvención. (Conclusiones números 11 y 14)

VII. ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo I - Relación de beneficiarios de subvenciones destinadas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular permanente de uso general de viajeros por carretera.....	81
Anexo II - Plazo de vigencia de los contratos de concesión.....	82

Anexo I - Relación de beneficiarios de subvenciones destinadas a la explotación de servicios deficitarios de transporte público regular permanente de uso general de viajeros por carretera.

Concesión	Subvención - 2017
AECL-035	52.289,97
AECL-054	23.986,00
AECL-080	36.211,60
AECL-090	4.979,21
JEV-022	18.732,46
VAC-115	66.390,11
VACL-001	491.825,07
VACL-003	116.698,53
VACL-005	83.684,66
VACL-010	28.554,73
VACL-013	30.237,29
VACL-016	66.878,95
VACL-019	154.325,56
VACL-024	127.704,95
VACL-034	79.842,26
VACL-037	119.426,07
VACL-038	623.592,68
VACL-045	68.617,15
VACL-053	441.723,38
VACL-057	454.601,32
VACL-061	43.386,40
VACL-071	91.859,30
VACL-075	31.827,57
VACL-080	35.396,03
VACL-089	12.724,61
VACL-091	361.742,12
VACL-093	114.021,09
VACL-099	24.493,77
VACL-106	37.005,76
VACL-111	143.572,28
VACL-113	100.311,53
VACL-115	393.751,64
VACL-120	53.199,62
VACL-124	148.529,57
VACL-125	171.939,87
VACL-129	263.378,87
VACL-132	37.976,91
VACL-137	230.746,53
VACL-140	72.028,95
VACL-145	33.661,18
VACL-147	111.761,02
VACL-150	128.466,90
VACL-155	77.393,31
VACL-159	126.697,22
VACL-161	491.163,25
Total	6.427.337,25

Anexo II - Plazo de vigencia de los contratos de concesión.

Concesión	Orden de sustitución y adjudicación definitiva de la concesión de fecha		Orden/Resolución prórroga	
	Fecha Orden sustitución	Fecha fin concesión	Orden/Resolución prórroga	Plazo fin prórroga
VACL-001	22 de abril de 1996	1 de septiembre de 2007	Resolución 10 enero 2009, Dirección General de Transportes	1 de septiembre de 2012
VACL-003	24 de abril de 1996	9 de junio de 2007	Resolución 27 octubre 2007, Dirección General de Transportes	9 de junio de 2012
VACL-005	27 de marzo de 1998	30 de mayo de 2007	Orden 4 diciembre 2007, Consejería de Fomento	30 de mayo de 2012
VACL-010	15 de julio de 1996	5 de febrero de 2007	Orden 4 diciembre 2007, Consejería de Fomento	5 de febrero de 2012
VACL-013	5 de mayo de 1998	9 de noviembre de 2007	Orden 4 diciembre 2007, Consejería de Fomento	9 de noviembre de 2012
VACL-016	28 de mayo de 1996	17 de septiembre de 2007	Orden 4 diciembre 2007, Consejería de Fomento	17 de septiembre de 2012
VACL-019	14 de junio de 1999	16 de febrero de 2008	Orden 4 diciembre 2007, Consejería de Fomento	16 de febrero de 2013
VACL-024	9 de julio de 1996	29 de noviembre de 2007	Resolución 27 octubre 2006, Dirección General de Transportes	29 de noviembre de 2012
VACL-034	16 de junio de 1997	9 de marzo de 2008	Resolución 24 octubre 2006, Dirección General de Transportes	9 de marzo de 2013
VACL-037	10 de enero de 2001	23 de noviembre de 2007	Resolución 27 octubre 2006, Dirección General de Transportes	23 de noviembre de 2012
VACL-038	16 de junio de 1997	21 de abril de 2007	Orden 15 enero 2008 Consejería de Fomento	21 de abril de 2012
VACL-045	3 de julio de 1997	8 de noviembre de 2008	Resolución 30 noviembre 2006, Dirección General de Transportes	8 de noviembre de 2013
VACL-053	9 de junio de 1997	31 de diciembre de 2010	Resolución 11 enero 2007, Dirección General de Transportes	31 de diciembre de 2013
VACL-057	3 de julio de 1997	19 de enero de 2008	Resolución 17 enero 2007, Dirección General de Transportes	19 de enero de 2013
VACL-061	3 de julio de 1997	20 de marzo de 2008	Resolución 12 febrero 2007, Dirección General de Transportes	20 de marzo de 2013
VACL-071	26 de noviembre de 1997	20 de junio de 2008	Resolución 21 noviembre, 2006 Dirección General de Transportes	20 de junio de 2013
VACL-075	14 de junio de 1999	8 de febrero de 2007	Orden 4 diciembre 2007, Consejería de Fomento	8 de febrero de 2012
VACL-080	12 de febrero de 1999	6 de marzo de 2007	Resolución 20 noviembre 2006, Dirección General de Transportes	6 de marzo de 2012
VACL-089	5 de marzo de 1999	10 de julio de 2008	Resolución 28 diciembre 2006, Dirección General de Transportes	10 de julio de 2013
VACL-091	24 de marzo de 1999	20 de junio de 2008	Resolución 2 noviembre 2006, Dirección General de Transportes	20 de junio de 2013
VACL-093	23 de marzo de 1999	3 de octubre de 2008	Resolución 24 octubre 2006, Dirección General de Transportes	3 de octubre de 2013
VACL-099	22 de abril de 1999	1 de julio de 2008	Resolución 24 octubre 2006, Dirección General de Transportes	1 de julio de 2013
VACL-106	3 de mayo de 1999	9 de diciembre de 2007	Resolución 30 noviembre, 2006 Dirección General de Transportes	9 de diciembre de 2012
VACL-111	14 de mayo de 1999	28 de febrero de 2007	Resolución 25 enero 2007, Dirección General de Transportes	28 de febrero de 2012
VACL-113	4 de junio de 1999	20 de marzo de 2007	Resolución 27 octubre 2006, Dirección General de Transportes	20 de marzo de 2012
VACL-115	22 de junio de 1999	12 de julio de 2007	Resolución 2 noviembre 2006, Dirección General de Transportes	12 de julio de 2012
VACL-120	4 de agosto de 1999	12 de mayo de 2011	Orden 3 septiembre 2013, Consejería de Fomento	30 de diciembre de 2013
VACL-124	4 de agosto de 1999	5 de junio de 2007	Resolución 19 diciembre 2006, Dirección General de Transportes	5 de junio de 2012
VACL-125	4 de agosto de 1999	20 de enero de 2012	Orden 3 septiembre 2007, Consejería de Fomento	30 de diciembre de 2013
VACL-129	2 de agosto de 1999	25 de noviembre de 2007	Resolución 24 octubre 2006, Dirección General de Transportes	25 de noviembre de 2012
VACL-132	5 de agosto de 1999	1 de marzo de 2008	Orden 14 enero 2008, Consejería de Fomento	1 de marzo de 2013
VACL-137	24 de septiembre de 1999	27 de julio de 2007	Resolución 11 diciembre 2006, Dirección General de Transportes	27 de julio de 2012
VACL-140	29 de septiembre de 1999	23 de mayo de 2007	Resolución 11 diciembre 2006, Dirección General de Transportes	23 de mayo de 2012
VACL-145	2 de diciembre de 1999	16 de abril de 2007	Resolución 14 diciembre 2006, Dirección General de Transportes	16 de abril de 2012
VACL-147	18 de febrero de 2000	22 de septiembre de 2008	Orden 14 enero 2008, Consejería de Fomento	22 de septiembre de 2013
VACL-150	2 de marzo de 2000	Se otorga hasta 2012, finalizando el día equivalente a su inauguración, entoldo caso el 31 de diciembre de 2012		31 de diciembre de 2012
VACL-155	9 de enero de 2002	29 de marzo de 2008	Orden 4 diciembre 2007, Consejería de Fomento	29 de marzo de 2013
VACL-159	3 de diciembre de 2002	11 de diciembre de 2007	Orden 18 enero 2007, Consejería de Fomento	11 de diciembre de 2012
VACL-161	10 de junio de 1996 (unificación líneas marzo 2007)	14 de diciembre de 2013		14 de diciembre de 2013

VIII. ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1 -	Diferencias entre ingresos reales, ingresos estimados e ingresos declarados	23
Cuadro 2 -	Comparativa del déficit solicitado y el finalmente concedido.....	25
Cuadro 3 -	Coste de mantenimiento y costes varios.....	43
Cuadro 4 -	Zonas de transporte a la demanda	46
Cuadro 5 -	Coste estimado del transporte a la demanda.....	52
Cuadro 6 -	Muestra de concesiones analizadas correspondientes al transporte metropolitano de Burgos	61
Cuadro 7 -	Costes calculados para el transporte metropolitano de Burgos	62
Cuadro 8 -	Muestra de concesiones analizadas correspondientes al transporte metropolitano de Segovia	63
Cuadro 9 -	Costes calculados aportados por el Informe de Situación.....	64
Cuadro 10 -	Cálculo del déficit y financiación del Transporte metropolitano de Segovia incluido en el Informe de Situación.....	65
Cuadro 11 -	Desglose de costes correspondientes al transporte metropolitano de Segovia	66
Cuadro 12 -	Muestra de concesiones analizadas correspondientes al transporte metropolitano de Salamanca.....	66
Cuadro 13 -	Diferencias entre la tarifa bonificada y la subvención concedida para el transporte metropolitano de Salamanca.....	67
Cuadro 14 -	Muestra de concesiones analizadas correspondientes al transporte metropolitano de León.....	67
Cuadro 15 -	Diferencias entre el importe subvencionado y las previsiones realizadas por el servicio gestor en el transporte metropolitano de León.....	69
Cuadro 16 -	Muestra de concesiones analizadas correspondientes al transporte metropolitano de Valladolid.....	69
Cuadro 17 -	Coste estimado del transporte metropolitano de Valladolid.....	70



ALEGACIONES AL APARTADO IV. CONCLUSIONES

(en letra cursiva el informe del Consejo de Cuentas, en letra normal las alegaciones del órgano gestor)

1. *“La convocatoria no prevé a los titulares de autorizaciones administrativas especiales como beneficiarios de la subvención, que por el contrario sí se establecen en las bases reguladoras de la subvención y se incluyen en la relación de beneficiarios de la orden de concesión, incumpléndose los artículos 11 y 13.1 de la LGS. Además dichas autorizaciones han perdido su vigencia por haber expirado el plazo por el que fueron concedidas, ya que las resoluciones de la Dirección General de Transportes por las que se prolonga dicha vigencia, no ya como autorizaciones administrativas especiales, sino como contratos de gestión de servicio público, prorrogan unos contratos que no consta que hayan sido celebrados. Por tanto el órgano gestor no tramitó con la suficiente antelación los correspondientes contratos de gestión de servicio público para que estuvieran adjudicados antes de la pérdida de vigencia de las desaparecidas autorizaciones administrativas especiales, e incluyó indebidamente esta prestación, efectivamente realizada y que resultó ser deficitaria, entre los supuestos de hecho que dan lugar a la concesión de la subvención a los adjudicatarios de los servicios deficitarios de transporte. (Apartado III.1.1.)”*

1.- Las Autorizaciones Administrativas Especiales en régimen de explotación flexible se autorizaron al amparo de lo establecido en el artículo 87 de la ley 16/1997, de 30 de junio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), en aquél momento en vigor, y 23 de la Ley 6/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Castilla y León.

En el mencionado artículo 87 de la LOTT, estos servicios, aunque autorizados en condiciones más flexibles debido a sus especiales características, se indica que mantienen en todo lo “no expresamente previsto” el régimen general de las concesiones administrativas.

Por otra parte, en dicho artículo 87 de la LOTT, y sus correspondientes artículos 100 a 102 del Real Decreto 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley (ROTT), no impiden las prórrogas o la continuidad (al igual que el resto de las concesiones) de los servicios hasta que se produzca una nueva licitación. Por ello, teniendo prevista su finalización en diciembre de 2014, y que dichas concesiones prestadas en régimen de autorizaciones administrativas flexibles, necesariamente



tenían que incorporarse junto con el resto de concesiones al futuro mapa concesional, se optó por su continuidad hasta la licitación conjunta de la nueva estructura concesional. Por ello se dictaron resoluciones en noviembre de 2014 para la continuidad de las mismas y no interrupción de los servicios públicos de transporte que atienden “hasta la finalización del procedimiento de licitación, sin que en ningún caso estuviera obligado el contratista a continuarla durante un plazo superior a doce meses”. Por tanto, ahora sí tienen una fecha de vigencia clara para su finalización y posterior licitación cumpliendo la disposición transitoria primera de la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la LOTT.

La Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la LOTT, dispone en su disposición adicional segunda el cambio de denominación de los términos “concesión” por el de contratos de gestión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general, de esta forma éstas autorizaciones especiales han pasado a todos los efectos a denominarse, igual que el resto de las concesiones como contratos de gestión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general (aunque se presten con un régimen de explotación más flexible).

Por consiguiente, a partir de las convocatorias de subvenciones del año 2014, no solo a estos titulares de estas “concesiones flexibles”, sino a todos los posibles beneficiarios de todas las concesiones, se les pasó a denominar “titulares de contratos de gestión de servicios públicos”, englobando a todos los tipos de concesiones de prestación de transporte. Por tanto, se trata simplemente de un cambio semántico y de nomenclatura, impuesto por la Ley 9/2013, que no debe interpretarse como una exclusión de ningún tipo de beneficiario respecto a los que figuraban en las Ordenes de convocatoria de subvención de los años 2013 y anteriores, y de los que figuran como beneficiarios en la Orden de bases regulatorias. No se procedió a modificar la denominación de los beneficiarios que figuran en la Orden de bases reguladores, porque la disposición adicional segunda de Ley 9/2013, al ser una disposición de rango superior y directamente aplicable, modificaba tácitamente, dicha Orden de bases.

Por ello, una vez que entró en vigor la Ley 9/2013, todas las modalidades de servicios regulares de transporte público “concesiones administrativas o autorizaciones administrativas especiales” pasaban a denominarse “contratos de gestión de servicios públicos”, con independencia de su régimen de explotación, más flexible o más rígido. Y por tanto dichos titulares son a todos los efectos, beneficiarios como el resto de concesionarios (ahora contratistas) de las mencionadas subvenciones

2. *“El establecimiento de criterios de valoración de las solicitudes no es válido en un procedimiento de concesión directa que se resuelve en función del orden de entrada*



de las solicitudes, por lo que se incumple el artículo 37 de la Ley 13/2005. En contra de lo establecido en dicho artículo, las bases reguladoras establecen criterios de concesión cuando el procedimiento a aplicar no es el ordinario de concurrencia competitiva. Se ha comprobado que todas las solicitudes examinadas han entrado en plazo y que todas contienen la documentación prevista en las normas reguladoras de la subvención, con alguna excepción. (Apartado III.1.2.)”

2.- Estamos de acuerdo con la apreciación, y es por lo que motiva que este centro directivo el único criterio que aplica para proceder al estudio y valoración de las peticiones de subvenciones es que hayan entrado en plazo. Ello es así porque:

- a) Todas las concesiones han prestado el servicio y han generado por tanto el derecho a la subvención.
- b) Es absolutamente inaplicable, por injusto, un criterio que priorizara un orden de prestación por número de registro de entrada.

3. *“Las bases reguladoras se remiten genéricamente a la estructura de costes del contrato de concesión del servicio público para determinar la cuantía individual de la subvención, lo cual tiene como consecuencia fundamental la falta de homogeneidad, no solo de los estudios económicos presentados por los concesionarios, sino también de la estimación por el órgano gestor del déficit subvencionable. Así:*

- *En lo que se refiere a los costes, el nivel de desarrollo de las partidas consideradas y los criterios empleados para su valoración, son muy diferentes y en ocasiones, no diferencian las modalidades de transporte financiadas.*
- *En materia de ingresos, los datos incluidos en las memorias no coinciden con los ingresos utilizados por el órgano gestor para estimar el déficit subvencionado, ni con los ingresos reales comunicados por los propios operadores a la Administración.*

Este incumplimiento del criterio de cuantificación establecido en las bases reguladoras deriva en la subvencionalidad de un déficit de la explotación que no se acredita que sea el real. (Apartado III.1.3.)”

3.- La homogeneidad en el tratamiento de solicitudes de subvención se consigue solo en aquellas situaciones que pudiéramos considerar similares. Existe una gran complejidad en homogeneizar situaciones tan dispares, por citar algunas:



- a) Posicionamiento del vehículo en la parada de salida: puede ser desde 0 kilómetros a varias decenas de kilómetros diarios, que a lo largo de un año supone un incremento importante de la partida a subvencionar).
- b) Vehículos de 60 plazas, o microbuses, o taxis hasta nueve plazas. Con una diferencia sustancial entre ellos en las partidas de costes.
- c) Empresas de reducido tamaño que no tienen costes de administración, frente a otras que tienen un número notable de trabajadores administrativos.
- d) Rutas que transcurren por autovía y carreteras nacionales, frente a otras que son de alta montaña.

La no coincidencia de ingresos en las memorias con los que utiliza este órgano gestor es debido a que lo que se tiene en cuenta son datos que provienen de los Servicios Territoriales de Fomento de cada provincia de la Comunidad, que a su vez son aportados a éstos por los concesionarios.

Vistas las incongruencias entre ambos datos (Memoria y Servicios Territoriales de Fomento) se opta por lo aportado por estos últimos al haberse comprobado casos en los que en la Memoria en concepto de ingresos, se ha reflejado la subvención que solicitan. Parecía más objetivo y acertado utilizar los datos de ingresos como se indica.

4. *“El ente fiscalizado, incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras segunda, séptima y novena de la Orden FOM/231/2009, de 9 de febrero, no financia el déficit de explotación justificado por los concesionarios en las memorias económicas que se acompañan a las solicitudes, sino que efectúa un cálculo paralelo para cuantificar las subvenciones a conceder a los beneficiarios, resultando que, en la mayoría de los casos y sin acreditar debidamente, las subvenciones finalmente otorgadas no dan cobertura a los déficits de explotación presentados por los concesionarios en las memorias económicas y en definitiva no se acredita que la cuantía subvencionada restablezca el equilibrio económico del contrato de gestión del servicio público de transporte tal y como exige el artículo 75 de la LOTT.*

El órgano gestor de la subvención, únicamente hace una estimación del déficit de la explotación mediante criterios comunes aplicables al conjunto de las solicitudes, con las especialidades derivadas de los diferentes servicios financiados, transporte regular, a la demanda y metropolitano. Además está fuertemente condicionado por la restricción presupuestaria de manera que el cálculo final efectuado por el órgano gestor, con las anteriores salvedades, queda limitado a un reparto de los fondos



disponibles que se intenta reconducir a parámetros de coste más o menos homogéneos.

Como consecuencia de lo anterior, la cuantía del déficit financiado no coincide con el presentado en los estudios económicos analizados. En el 53 % de los casos, se financian cuantías inferiores a las solicitadas, en el 9 % se concede la financiación solicitada por el adjudicatario que es inferior al déficit estimado por el órgano gestor, en el 20 % el propio beneficiario solicita un déficit inferior al calculado en su memoria que finalmente coincide con la concesión. En el resto de los casos, (18 %) coincide la solicitud con la memoria económica aportada y con el importe concedido. (Apartado III.1.3.)”

4.- Este órgano gestor ya tuvo ocasión de exponer la obligación por un lado, y la imposibilidad por otro, de conceder subvenciones por importe superior al que se otorga, por la necesidad de ajustarse a la cantidad asignada a la partida presupuestaria para este fin.

Aún en los casos que los déficits de explotación pudieran ser mayores, y por tanto los concesionarios tuvieran derecho a una mayor subvención, este centro directivo con el esfuerzo de los operadores de transporte, ha mantenido hasta la fecha una oferta de transporte digna a cinco mil núcleos de población, sin abandono de servicio alguno y con una gran estabilidad social en el sector.

5. *“En lo que se refiere a la gestión presupuestaria, el diferimiento en el pago de los compromisos derivados de estas ayudas, obliga a los beneficiarios a asumir los costes financieros derivados del pago de los servicios deficitarios en cada uno de los ejercicios, que no son abonados por la Administración hasta transcurridos dos años desde el momento en que se produce el déficit.*

Por otra parte, la aprobación del límite en fechas tan cercanas al cierre del ejercicio dificulta la gestión de la subvención en el mismo ejercicio presupuestario, dado que el servicio gestor tan solo dispone de un mes para la aprobación de la convocatoria y la resolución de la concesión. (Apartado III.1.4.) “

5.- De acuerdo con los dos comentarios que se realizan.

Ambos temas son de una gran relevancia, el primero para los concesionarios que soportan a su cargo la prestación del servicio durante meses y hasta dos años, sin contraprestación por parte de la Administración.

El segundo punto redunda en la imposibilidad de hacer un estudio a fondo de las Memorias que se presentan. Dentro de ese plazo, de un mes (en algunos años ha sido



menor), en que ha de resolverse la concesión de la subvención, existen peticiones por parte de la Administración para completar documentación con su propio plazo, estudio de esa nueva documentación, remisión a la Intervención Delegada con su tiempo necesario para fiscalizar la documentación enviada.

Para el examen de doscientos cuarenta y ocho expedientes no se dispone de más de 10 días.

6. *“El Plan Estratégico de Subvenciones de esta Consejería para el periodo 2017-2019 define los objetivos estratégicos para la subvención fiscalizada y en él se establecen las dotaciones presupuestarias de cada una de las anualidades hasta 2019 y se establecen indicadores de seguimiento y evaluación. No obstante los parámetros fijados no se asocian a los resultados sobre los ciudadanos de los servicios prestados, ni tienen en cuenta el coste de prestación de los mismos. En la presente convocatoria, los costes previstos no son los asociados a la prestación del servicio y dado que el indicador de resultados elegido se refiere al número de subvenciones concedidas, no puede obtenerse una visión clara de la ejecución del servicio de transporte, los costes de la prestación del servicio y el grado de satisfacción en la población, elemento este último determinante para evaluar los resultados de las líneas de la convocatoria. (Apartado III.1.5.)”*

6.- El coste de prestación de los servicios es la partida presupuestaria que la Ley de Presupuestos anual refleja para este fin, 12.900.000 €.

Aunque oficialmente no esté establecido como indicador, a través de la Central de Reservas del Transporte a la Demanda se ha venido haciendo una encuesta a los usuarios que solicitaban reserva, con los siguientes resultados en 3.558 núcleos de población abarcando un potencial de población de 1.007.676 personas:

✓ **PERFIL DE LOS USUARIOS:**

<i>Edad</i>	<i>%</i>	<i>Sexo</i>	<i>%</i>	<i>Frecuencia de uso</i>	<i>%</i>
<i>Menores de 50</i>	<i>10,61</i>	<i>Varones</i>	<i>34,31</i>	<i>Una vez por semana</i>	<i>51.01</i>
<i>Entre 51 y 65</i>	<i>25,75</i>	<i>Mujeres</i>	<i>66,69</i>	<i>Más de una vez</i>	<i>48.99</i>
<i>Mayores de 65</i>	<i>63,64</i>				



- ✓ **GRADO DE SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS:** De acuerdo con las encuestas realizadas a los usuarios, el grado de satisfacción, sobre 10 puntos, es el siguiente:

Criterio	Valoración
Valoración del Conductor	9,58
Confort del autobús	8,46
Tiempo suficiente en destino	8,40
Valoración global del servicio	9,50

- ✓ **SOSTENIBLE Y EFICIENTE.** Los datos de desempeño referidos al año 2017 son los siguientes:

- Kilómetros teóricos de las rutas en servicio: 9.699.982.
- Kilómetros realizados: 2.385.374 (24,59 %).
- Ahorro de kilómetros: 7.314.608 (75,41%)
- De ello se desprende que se ha ahorrado, respecto de los servicios regulares equivalentes, el consumo de 2,5 millones de litros de combustible, con un ahorro de emisiones de 10.000 toneladas de CO₂.

7. *“Ante la inminente finalización, en el año 2019, del plazo máximo concedido por el Reglamento comunitario, las concesiones vigentes en el territorio de Castilla y León acumulan una duración superior a los 30 años, muy alejada, por tanto de los nuevos plazos establecidos en la norma actualmente en vigor. Así la vigencia de los contratos de servicio público de transporte se ha mantenido hasta el momento actual, encadenando de manera sucesiva prórrogas de los plazos de finalización de los contratos iniciales, amparadas por las leyes de medidas, tanto estatales como autonómicas, así como por el Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, que contemplan estas ampliaciones como compensación por las obligaciones de modernización impuestas a los adjudicatarios. Todo ello ha supuesto un diferimiento de la necesaria adaptación del sector a la normativa europea que persigue la liberalización del mercado de transporte mediante el establecimiento de la competencia en la adjudicación de los contratos y, por tanto la duración limitada de las concesiones a un plazo de 10 años. (Apartado III.2.1.1.)”*

7.- Este centro directivo, con la aprobación del Consejo del Gobierno y de las Cortes de Castilla y León a través de la convalidación del Decreto-Ley 2/2009, de 5 de noviembre, siempre ha tenido dos claros objetivos: prestar el mejor servicio posible



a los ciudadanos de Castilla y León con la partida presupuestaria que se disponía, y mantener el tejido empresarial del sector en momentos de grave crisis económica.

Así lo hicieron todas las Comunidades Autónomas que se encontraron en una situación similar, y este es el momento en que todas ellas están embarcadas en los procedimientos de concursos públicos de transporte público de viajeros por carretera.

8. *“Se incumple lo dispuesto en la base séptima de las bases reguladoras referida a la cuantía de la subvención de las líneas de transporte regular ya que:*

- *La estimación de los costes de prestación del servicio realizada por el ente fiscalizado, utiliza las mismas partidas de costes para todos los beneficiarios, ponderadas, en la mayor parte de los casos, en base a coeficientes que se aplican a cada tercero en función de los kms recorridos en la concesión. En este sentido, no existe constancia documental de los criterios y cálculos efectuados inicialmente para determinar los kilómetros recorridos para la concesión, ni de las modificaciones posteriores que se hayan podido producir por cambio de ruta, días de presentación del servicio o n.º de viajes al día, sin que se acredite el correcto cálculo de los mismos.*
- *Los criterios utilizados para valorar determinadas partidas de coste como “personal”, “amortización”, “financiación”, “carburantes” y “seguro”, no siempre se utilizan de manera homogénea por el servicio gestor del gasto, que se separa en su cálculo de la fórmula general establecida y utiliza para su estimación un precio por km, que no se justifica, que se multiplica por los kms recorridos por la concesión y cuyo objetivo en algunos casos es ajustar la subvención estimada y finalmente subvencionada al importe total de la partida presupuestaria.*
- *Existen excepciones a la aplicación de los valores generales aplicados en las concesiones para determinar el coste de personal, coste de vehículo, importe del préstamo, precio de los neumáticos, financiación o seguros sin que quede constancia de la motivación de estas excepciones en los expedientes analizados. (Apartado III.2.1.2.)”*

8.- Creemos que no existe incumplimiento de la base séptima de las bases reguladoras.

Efectivamente se aplican las mismas partidas de costes para todos los beneficiarios, teniendo como referencia la estructura de costes publicada por el Ministerio de Fomento, y que utiliza para las concesiones estatales.



La posibilidad que en determinadas concesiones pueda haber una ausencia documental no empece con el hecho de que con todos los concesionarios se han contrastado los cálculos realizados en función de kilómetros recorridos, número de autobuses utilizados, personal necesario, etc.

Y si bien la petición de subvención de una mayoría de concesionarios estaba por encima de lo otorgado por la Administración, ya hemos mencionado la limitación de gasto que todos los años tiene la partida presupuestaria asignada para este fin.

No consta a lo largo de los años recuso alguno interpuesto por concesionarios contra las cuantías de subvención otorgadas.

Las partidas de coste como personal, amortización, financiación, carburantes y seguro, efectivamente, en muchos casos no son homogéneas, y ello es debido entre otras cosas:

- a) Diferentes salarios y convenios colectivos según la provincia.
- b) Diferentes condiciones de amortización según los acuerdos a los que llegan los concesionarios con las entidades financieras.
- c) El precio de los carburantes también difieren, según se tenga surtidor propio o deban acudir a una gasolinera de uso común.
- d) Con el seguro ocurre de una forma similar a las condiciones de amortización. No es el mismo resultado asegurar un pequeño número de vehículos que otro mucho mayor. Depende de las negociaciones del concesionario con la compañía de seguros correspondiente.
- e) Los kilómetros de posicionamiento del vehículo (desde donde se estaciona el mismo, hasta el punto de primera parada) cambia sustancialmente el resultado de una concesión a otra.

Una vez realizado los comentarios anteriores hay que señalar, una vez más, que la partida presupuestaria, no es una partida "abierta", si no tasada y limitada a una cantidad exacta que aparece reflejada en la Ley de Presupuestos anual.

9. *"Se incumple lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LOTT, ya que las resoluciones por las que se modifican los contratos para introducir el transporte a la demanda no especifican los kms a recorrer en las nuevas rutas ni las condiciones económicas a que están sometidas las nuevas prestaciones. El cálculo del déficit estimado por el órgano gestor se basa en criterios diferentes de los empleados para el cálculo del déficit del transporte regular. Se utiliza un coeficiente de transformación que se aplica sobre los kms de las rutas, pero, ni la aplicación de este porcentaje es homogénea para rutas*



similares ni los kms están debidamente calculados, luego no se justifica que el déficit calculado por el órgano gestor sea el finalmente subvencionado, incumpléndose por tanto la base séptima de las bases reguladoras referida a la cuantía de la subvención. (Apartado III.2.2.)”

9.- En el supuesto del transporte a la demanda, por su carácter flexible, los kilómetros que se recorren pueden variar como consecuencia de ausencia de reservas en una localidad concreta, o al contrario, puede surgir la necesidad de atender a un núcleo de población no previsto en la ruta.

Los cálculos de kilómetros se han realizado sobre la base de los kilómetros efectivos de las rutas implantadas, más los kilómetros de posicionamiento del autobús. De la misma forma hay que estar a la disponibilidad o no, tanto de vehículo, como de conductor por parte del concesionario. Varía sustancialmente la subvención en el caso del supuesto mencionado.

La utilización bien de un taxi de hasta 9 plazas, o microbús, o autobús, es otro factor importante para que las subvenciones sean distintas.

En cualquier caso, el transporte a la demanda es susceptible de tanta variabilidad que se consideró en su momento para un funcionamiento ágil del mismo, no introducir estos parámetros en el contrato. Producida alguna variación de los mismos el órgano gestor lo tendría en cuenta, en función siempre de la disponibilidad presupuestaria.

10. “La minoración en la cuantía de las subvenciones como consecuencia de la aplicación del Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, si bien figura en la orden de convocatoria al regular el importe individual de la subvención, no se ha incorporado en las bases reguladoras, incumpléndose los artículos 17.3.f) de la LGS y 6.2.b) de la LSCyL. (Apartado III.2.3.3.)”

10.- No se consideró necesaria en su momento la modificación de las bases reguladoras, por ser el Decreto-Ley una norma de rango superior y posterior, y sus disposiciones se imponían a la Orden que aprobaban las bases reguladoras.

Una vez más hay que señalar el estricto cumplimiento del Decreto Ley mencionado, minorando cuando es el caso, la cuantía de la subvención correspondiente.

11. Los servicios metropolitanos de transporte se han implantado, a excepción de Salamanca, sin la previa aprobación de los Planes Coordinados de Explotación ni la aprobación de ningún acuerdo, convenio, etc., que vincule a la Administración de la Comunidad Autónoma, incumpliendo lo previsto en la LTUMCyL. En el resto de áreas metropolitanas de Castilla y León, tan solo se ha procedido a la firma de protocolos



de colaboración entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y los ayuntamientos de las áreas metropolitanas de Burgos, León, Segovia y Valladolid, ninguno de los cuales establece la forma de financiación del posible déficit que el transporte del área metropolitana pueda generar, incumpléndose el artículo 18 de la mencionada norma relativo a los medios de coordinación. Los acuerdos en las Ponencias y Comisiones Técnicas, no constituyen el instrumento jurídico adecuado ni suficiente para asumir obligaciones económicas en nombre de la Administración. (Apartado III.2.4.1.)”

11.- La presente conclusión tiene la siguiente motivación:

- ✓ Salvo en Salamanca conseguido el Plan Coordinado de Explotación después de años de tramitación del mismo, la experiencia reveló la inadecuación del modelo para llevar a la práctica la puesta en marcha de posteriores transportes metropolitanos.
- ✓ Actuando desde la más estricta legalidad, y con el consenso de Ayuntamientos y concesionarios (ponencias técnicas con representación de Ayuntamientos, Administraciones Autonómicas y concesionarios en su caso), se decidió por un procedimiento mucho más ágil y con resultados similares a los de Salamanca, que fue la aplicación de la legislación vigente (Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y el Reglamento que lo desarrolla), pasando a modificar el régimen de prestación de las concesiones (incremento de servicios, cambio de horarios, nuevas paradas, etc.) o bien creando servicios parciales dentro de las concesiones de largo recorrido.

Antes del inicio efectivo de los servicios metropolitanos se había llegado a un acuerdo económico y del número de servicios con los Ayuntamientos y concesionarios

Anualmente a los cinco transportes metropolitanos en vigor se les entrega un detallado informe que finaliza con una liquidación contrastada a través de las canceladoras y cámaras de compensación creadas al efecto.

Después de los años transcurridos con los “Ayuntamientos metropolitanos” (inicio en 2006) no ha habido ninguna reclamación por errores o mala práctica empleada ni de los ayuntamientos, ni de los concesionarios que prestan el servicio.

12. *“Se incumple lo dispuesto en la base séptima de las bases reguladoras referida a la cuantía de la subvención del transporte metropolitano de Burgos ya que en el cálculo*



de los costes del servicio se aplica un porcentaje sobre los kms recorridos sin justificar los parámetros utilizados para su fijación, ni por tanto los costes reales de la prestación del servicio. Por otro lado, del importe así calculado se detraen los ingresos reales del ejercicio anterior para estimar el déficit de la explotación, pero estos ingresos, considerados en su conjunto para todos los servicios prestados por el adjudicatario se deducen de nuevo para estimar la cuantía individual de la subvención. Por tanto el déficit final de la explotación es erróneo, al detraer de los costes doblemente el ingreso asociado al transporte metropolitano. (Apartado III.2.4.2.1.)

13. *“Se incumple lo dispuesto en la base séptima de las bases reguladoras, referida a la cuantía de la subvención del transporte metropolitano de Segovia, ya que la estimación del déficit de cada línea se obtiene a partir de cálculos para estimar el coste en base a los datos de mediciones efectuadas y acordadas con los operadores de transporte y municipios metropolitanos. Estos acuerdos no aparecen documentados y las mediciones no se reflejan en las Comisiones y Ponencias Técnicas. En las actas de estas Comisiones y Ponencias no quedan justificados los criterios utilizados para la estimación del coste, ya que si bien se enuncian parámetros de costes directos e indirectos, no existe la cuantificación de los precios unitarios de estos parámetros, luego no queda suficientemente justificado el procedimiento y los valores utilizados para calcular el coste de prestación del servicio.*

En el caso de los ingresos y de manera similar al transporte metropolitano de Burgos, los ingresos son descontados doblemente al calcular el déficit del transporte metropolitano y de nuevo al estimar el déficit de la subvención que corresponde a cada beneficiario por la totalidad de las rutas adjudicadas. (Apartado III.2.4.2.2.)”

12 y 13.- El órgano gestor estima que no se deducen dos veces los ingresos, salvo error, sino que existen unos ingresos de la concesión y otros de la parte que da servicio a los metropolitanos de Burgos y Segovia.

Se aplica un ratio €/km consensuada con las partes y dentro de los parámetros que se aplican en el resto del Estado, para este perfil de concesión que tienen un componente fuertemente rural, más que urbana.

En el cuadro 7 del Informe del Consejo el cálculo de la Administración se realiza con algún decimal más, lo que justifica la diferencia que señala ese Organismo.

Referente al cuadro 11 del Informe del Consejo relativo a los costes metropolitanos de Segovia, las partidas señaladas con los números 2 y 3, su orden correcto es a la inversa, concluyendo por tanto, que son correctos los costes de los servicios que aparecen en el informe de situación.



14. *“La subvención del transporte metropolitano de Salamanca, León y Valladolid, incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras de la subvención en cuanto a su objeto (primera y segunda) y cuantía (séptima), no financia el déficit de la explotación, sino una bonificación de la tarifa abonada por el usuario.*

En la documentación analizada en los tres casos señalados no consta el método de cálculo para determinar el importe del bono/mes subvencionado, ni la distribución por beneficiario del importe global, por tanto, no está debidamente justificado que el importe financiado se corresponda con la tarifa real bonificada. El criterio de distribución está más determinado en la bonificación del bono/joven, si bien las cuantías abonadas han de ser regularizadas cada ejercicio con los datos reales de utilización. (Apartados III.2.4.2.3., III.2.4.2.4. y III.2.4.2.5.)

En el caso de la subvención de Salamanca, aun cuando en el Plan Coordinado de Explotación se reconoce la existencia de déficit en la explotación de estos servicios, su financiación se decide que sea asumida por los Ayuntamientos, no por la Junta de Castilla y León, por tanto, la financiación de la bonificación de las tarifas no tiene cabida en una subvención que financia el déficit ordinario de la explotación de los servicios de transporte adjudicados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León. (Apartado III.2.4.2.)”

14.- Este centro directivo entiende que la bonificación de tarifa afecta directamente al déficit de explotación, dado que una de las partidas son los ingresos por recaudación de billeteaje, que se ve mermada por la decisión de la Administración (titular del servicio público) de establecer bonos que hacen que el precio pagado por viaje se reduzca considerablemente.

Parece concluyente al respecto lo recogido en el art. 88.1 y 2. del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Hay que señalar que en los transportes metropolitanos de Valladolid, León y Salamanca la compensación que se realiza a los operadores es por esa bonificación de tarifas exclusivamente.

En Segovia y Burgos se compensan servicios y bonificación de tarifas., por lo tanto déficit de explotación.

El motivo de esta diferenciación no es otro que el carácter rural de los transportes metropolitanos de Segovia y Burgos, con la totalidad de los municipios con muy escasa entidad poblacional y recursos presupuestarios.



Por último cabe señalar que en la Orden resolviendo las cuantías de subvención publicada a finales del año 2018, dirigida a sufragar los déficit de explotación, ya se ha procedido a regularizar la totalidad de las cuantías referente a Salamanca, y en parte las de Valladolid. Estas se terminarán de regularizar en el presente ejercicio presupuestario pues al ponerse en marcha próximamente la segunda corona del transporte metropolitano (incorporación de diez nuevos municipios) conlleva hacer previsiones, y después se analizan su grado de cumplimiento. De esta forma, de alguna manera, no obligamos a los concesionarios a asumir gastos anticipadamente, o al menos tratamos de minorar esas cifras, y se regularizan posteriormente.

V. RECOMENDACIONES

1. *“La Dirección General de Transportes debe regularizar la situación de los titulares de las desaparecidas Autorizaciones Administrativas Especiales, mediante la tramitación de un contrato de concesión de servicios adaptado a los requerimientos del Reglamento (CE)1370/2007, de 23 de octubre y a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.”*

1.- Nos remitimos al comentario realizado al apartado 1.- de las CONCLUSIONES y si en el informe definitivo de ese Consejo se mantiene esta recomendación se procederá conforme a la misma.

2. *“En las convocatorias de subvenciones futuras para financiar el déficit de la explotación hasta la definitiva adjudicación de los nuevos contratos, la Dirección General de Transportes debe modificar la base que regula la determinación de la cuantía individual de la subvención de manera que refleje la estructura real de costes e ingresos que va a ser utilizada para cuantificar este importe. En este sentido, en concreto se recomienda que:*

- *Utilicen la cifra real de ingresos correspondiente a las líneas deficitarias y que esta cifra sea conciliada con la incluida en las solicitudes presentadas por los posibles beneficiarios.*
- *Establezcan un modelo de estudio económico homogéneo a presentar junto con la solicitud, que sea comprobado por la Administración mediante la consulta de la contabilidad separada del beneficiario para cada una de las rutas deficitarias para las que solicita subvención.*
- *La Dirección General de Transportes debe cuantificar los datos concretos (kms, vehículos necesarios...), para determinar los costes asociados al transporte a la demanda, con la finalidad de integrar estos cálculos en los pliegos del futuro*



contrato que debe tramitar la Administración antes de la pérdida de vigencia de las actuales concesiones, el 2 de diciembre de 2019.”

2.- Nos remitimos a lo comentado en el apartado 3, teniendo el convencimiento que se utilizan las cifras reales de ingresos.

No obstante, con vistas a la próxima convocatoria (si existiera) clarificaremos este tema para evitar cualquier duda al respecto.

Se considera muy positivo el intentar “un modelo de estudio económico homogéneo”, aún sabiendo de su dificultad. Este centro directivo cree posible conseguir ese modelo.

3. *“La Dirección General de Transportes debe cuantificar los datos concretos (kms, vehículos necesarios...), para determinar los costes asociados al transporte a la demanda, con la finalidad de integrar estos cálculos en los pliegos del futuro contrato que debe tramitar la Administración antes de la pérdida de vigencia de las actuales concesiones, el 2 de diciembre de 2019.”*

3.-La Dirección General de Transportes tiene previsto, y ya ha comenzado su tramitación, un concurso público para adjudicar a una empresa externa el trabajo sobre lo que se recomienda.

4. *“En relación con la gestión presupuestaria de la subvención y a la vista de las fechas de aprobación por la Junta de Castilla y León del límite del artículo 33.3 de la LGS, la Dirección General de Transportes debe valorar la conveniencia de tramitar anticipadamente la convocatoria de subvención a la vista de los problemas de gestión planteados por la cercanía del cierre del ejercicio.”*

4.- Parte de la tramitación sí que puede ser susceptible de ser anticipada, pero existe otra, imposible de llevar a cabo, hasta que la Consejería de Economía y Hacienda no comunica oficialmente la aprobación del límite solicitado para esta línea de subvención (generalmente a finales de noviembre).

5. *“La Consejería de Fomento y Medio Ambiente debería adaptar el contenido del Plan Estratégico de Subvenciones al previsto en el artículo 12 del RLGS, aunque no constituye legislación básica, e incluir, junto con los objetivos estratégicos, los indicadores de ejecución y de resultados, debidamente cuantificados, junto con su plazo previsto de ejecución y el coste asociado a su consecución, con la finalidad de conocer el grado de cumplimiento de los fines perseguidos con las distintas subvenciones.”*



5.- Se harán los trámites necesarios con la Secretaría General para revisar la adaptación solicitada.

6. *“En relación con el transporte metropolitano, e independientemente de la tramitación del nuevo contrato, que incluya la gestión de la totalidad de las rutas de transporte, la Dirección General de Transportes debe regularizar la situación de las diferentes actuaciones desarrolladas para su gestión. Dado que la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, deroga la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, cuyos instrumentos de coordinación no fueron utilizados para la gestión del transporte metropolitano, se recomienda que los compromisos de financiación en relación con este tipo de transporte se asuman de conformidad con lo previsto en la nueva norma. En definitiva, se recomienda acudir a los instrumentos de planificación, ordenación y coordinación previstos en el artículo 52 de la Ley 9/2018, para la gestión y financiación conjunta de los servicios de transporte urbano e interurbano, competencia de los Ayuntamientos y de la Comunidad de Castilla y León.”*

6.- Nos remitimos al comentario realizado en el apartado 11 relativo a CONCLUSIONES. De la misma forma que lo señalado anteriormente, si ese Consejo mantiene en su informe definitivo la misma opinión, se acomodará tal y como señala a la Ley 9/2018.

Solo apuntar que habrá que evaluar el esfuerzo en tiempo y trabajo, ante la nueva situación que en meses se puede producir con la convocatoria y resolución del concurso público de todo el sistema concesional.

7. *“La Dirección General de Transportes debe financiar las bonificaciones de los precios de utilización del transporte metropolitano de Salamanca, León y Valladolid, en una línea de subvención independiente, adaptada a la finalidad y objeto financiado. Se recomienda igualmente que, en esta convocatoria, se financie el precio de los servicios de transporte del ejercicio anterior, de manera que no deba ser regularizado cada año el importe abonado en la subvención del ejercicio precedente.*

7.- Puesta de manifiesto la opinión de este Centro Directivo, en cuanto que la bonificación de precios del billete a través de los bonos correspondientes forma parte del déficit de explotación, quedamos a la espera de su opinión definitiva para actuar como finalmente se le indique.



VI. OPINIÓN

“Como resultado de la fiscalización efectuada, se emite la siguiente opinión:

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente, incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras segunda, séptima y novena de la Orden FOM/231/2009, de 9 de febrero, financia un déficit de la explotación que no se corresponde con el real de los servicios de transporte financiados, por lo que no se acredita que la cuantía subvencionada restablezca el equilibrio económico del contrato de gestión del servicio público de transporte de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la LOTT. (Conclusión nº 4)

También incumple los artículos 11 y 13.1 de la LGS por la incorrecta delimitación del beneficiario en las bases reguladoras, ya que resultan beneficiarios los titulares de autorizaciones administrativas especiales cuya vigencia ha finalizado, pero que continúan prestando el servicio de transporte sin título concesional en vigor y a los que se compensa el déficit ocasionado por la prestación del servicio a través de una convocatoria que no los contempla como posibles beneficiarios. (Conclusión nº 1)

Además, las modificaciones de los contratos para introducir el transporte a la demanda no reúnen los requisitos mínimos previstos en el artículo 75.1 de la LOTT y el cálculo de la cuantía de la subvención difiere del previsto en las bases reguladoras. (Conclusión nº 9)

Por último la implantación del transporte metropolitano, con carácter general, no se tramita a través de los procedimientos de coordinación establecidos en la LTUMCyL, y los acuerdos en las Ponencias y Comisiones Técnicas, no constituyen el instrumento jurídico adecuado ni suficiente para asumir obligaciones económicas en nombre de la Administración. En el caso de las subvenciones del transporte metropolitano de Salamanca, Segovia y Valladolid, no se financia el déficit de explotación sino una bonificación de la tarifa, por tanto su financiación no tiene cabida en el supuesto contemplado en la presente subvención. (Conclusiones números 11 y 14)”

Teniendo en cuenta, la gran utilidad del informe que ese Consejo emite para una mejor gestión de las convocatorias de subvenciones para cubrir el déficit de explotación de las distintas concesiones, hemos de manifestar que el cumplimiento al que se hace mención en este apartado, solo podrá venir del incremento significativo de la partida presupuestaria reflejada en la Ley de Presupuestos para este fin, ley, obvio decirlo, que aprueban las Cortes de Castilla y León.

Del incumplimiento relativo a las autorizaciones administrativas especiales ya hemos hecho referencia en el punto **1.- de Alegaciones a las Conclusiones**, entendiéndolo que



Junta de Castilla y León

Consejería de Fomento y Medio Ambiente
Dirección General de Transportes

no existe tal incumplimiento por los motivos allí expuestos, y quedando a la espera de su informe definitivo.

Sobre el transporte a la demanda y metropolitanos igualmente se estará a su informe definitivo una vez apuntado lo que este Órgano Gestor opina sobre el tema.

Por último agradecer al personal del Consejo de Cuentas su alto grado de profesionalidad, la calidad de su trabajo, aún con puntos de discrepancia, y la disposición total a colaborar con los funcionarios de esta Dirección General para ir desentrañando una materia con peculiaridades y situaciones tan distintas a otras materias, probablemente más fáciles de encuadrar y encontrar un estricto acomodo en la vigente normativa reguladora.

Sirva como final siquiera dos características tan particulares, entre otras, de esta materia:

1. La exclusividad por Ley de los tráficos a favor del concesionario, lo que en muchas ocasiones resulta complicado llegar a acuerdos con los mismos.
2. El estar trabajando sobre unas concesiones “heredadas” del Ministerio de Fomento, que no hacen sencillo ir acomodando a la realidad actual contratos que se firmaron hace 40 años, con una situación poblacional y urbanística radicalmente distinta.

Esperamos aprovechar la obligación legal de convocar el correspondiente concurso público de todo el sistema concesional de transporte público de viajeros, proceso en el que se está inmerso, para mejorar sustancialmente la oferta de transporte en todos sus aspectos y mantener, al menos, el nivel de empleo existente en la actualidad en el sector. No va a ser tarea fácil, pero empeño y dedicación no van a faltar.

Valladolid, 11 de febrero de 2019

El Director General de Transportes

Fdo. Ignacio Santos Pérez



CONSEJO DE CUENTAS
DE CASTILLA Y LEÓN

**FISCALIZACIÓN DE LAS SUBVENCIONES DESTINADAS
A LA EXPLOTACIÓN DE SERVICIOS DEFICITARIOS DE
TRANSPORTE PÚBLICO REGULAR PERMANENTE DE
USO GENERAL DE VIAJEROS POR CARRETERA.**

TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES

PLAN ANUAL DE FISCALIZACIONES 2018

ÍNDICE

I. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES FORMULADAS POR LA CONSEJERÍA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE.....	3
1ª ALEGACIÓN:.....	3
2ª ALEGACIÓN:.....	6
3ª ALEGACIÓN:.....	7
4ª ALEGACIÓN:.....	9
5ª ALEGACIÓN:.....	10
6ª ALEGACIÓN:.....	11
7ª ALEGACIÓN:.....	13
8ª ALEGACIÓN:.....	14
9ª ALEGACIÓN:.....	17
10ª ALEGACIÓN:.....	19
11ª ALEGACIÓN:.....	20
12ª ALEGACIÓN:.....	22
13ª ALEGACIÓN:.....	24
14ª ALEGACIÓN:.....	26

ACLARACIONES

El texto al que se alega se recoge en letra cursiva, el contenido de la alegación en letra normal.

La contestación figura en letra negrita.

Las referencias de las páginas están hechas en relación con el Informe Provisional para alegaciones.

Se han numerado las alegaciones formuladas por el ente fiscalizado a efectos de una mayor claridad en su exposición y tratamiento en la presente propuesta.

I. TRATAMIENTO DE LAS ALEGACIONES FORMULADAS POR LA CONSEJERÍA DE FOMENTO Y MEDIO AMBIENTE

1ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega (Páginas 69 y 70):

1. “La convocatoria no prevé a los titulares de autorizaciones administrativas especiales como beneficiarios de la subvención, que por el contrario sí se establecen en las bases reguladoras de la subvención y se incluyen en la relación de beneficiarios de la orden de concesión, incumpléndose los artículos 11 y 13.1 de la LGS. Además dichas autorizaciones han perdido su vigencia por haber expirado el plazo por el que fueron concedidas, ya que las resoluciones de la Dirección General de Transportes por las que se prolonga dicha vigencia, no ya como autorizaciones administrativas especiales, sino como contratos de gestión de servicio público, prorrogan unos contratos que no consta que hayan sido celebrados. Por tanto el órgano gestor no tramitó con la suficiente antelación los correspondientes contratos de gestión de servicio público para que estuvieran adjudicados antes de la pérdida de vigencia de las desaparecidas autorizaciones administrativas especiales, e incluyó indebidamente esta prestación, efectivamente realizada y que resultó ser deficitaria, entre los supuestos de hecho que dan lugar a la concesión de la subvención a los adjudicatarios de los servicios deficitarios de transporte. (Apartado III.1.1.)”

Alegación realizada:

1.- Las Autorizaciones Administrativas Especiales en régimen de explotación flexible se autorizaron al amparo de lo establecido en el artículo 87 de la ley 16/1997, de 30 de junio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), en aquél momento en vigor, y 23 de la Ley 6/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Castilla y León.

En el mencionado artículo 87 de la LOTT, estos servicios, aunque autorizados en condiciones más flexibles debido a sus especiales características, se indica que mantienen en todo lo “no expresamente previsto” el régimen general de las concesiones administrativas.

Por otra parte, en dicho artículo 87 de la LOTT, y sus correspondientes artículos 100 a 102 del Real Decreto 1211/1990, por el que se aprueba el Reglamento de la citada Ley (ROTT), no impiden las prórrogas o la continuidad (al igual que el resto de las concesiones) de los servicios hasta que se produzca una nueva licitación. Por ello, teniendo prevista su finalización en diciembre de 2014, y que dichas concesiones prestadas en régimen de autorizaciones administrativas flexibles, necesariamente tenían que incorporarse junto con el resto de concesiones al futuro mapa concesional, se optó por su continuidad hasta la licitación conjunta de la nueva estructura concesional. Por ello se dictaron resoluciones en noviembre de 2014 para la continuidad de las mismas y no interrupción de los servicios públicos de transporte que atienden “hasta la finalización del procedimiento de licitación, sin que en ningún caso estuviera obligado el contratista a continuarla durante un plazo superior a doce meses”. Por tanto, ahora sí tienen una fecha de vigencia clara para su finalización y posterior licitación cumpliendo la disposición transitoria primera de la Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la LOTT.

La Ley 9/2013, de 4 de julio, por la que se modifica la LOTT, dispone en su disposición adicional segunda el cambio de denominación de los términos “concesión” por el de contratos de gestión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general, de esta forma éstas autorizaciones especiales han pasado a todos los efectos a denominarse, igual que el resto de las concesiones como contratos de gestión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general (aunque se presten con un régimen de explotación más flexible).

Por consiguiente, a partir de las convocatorias de subvenciones del año 2014, no solo a estos titulares de estas “concesiones flexibles”, sino a todos los posibles beneficiarios de todas las concesiones, se les pasó a denominar “titulares de contratos de gestión de servicios públicos”, englobando a todos los tipos de concesiones de prestación de transporte. Por tanto, se trata simplemente de un cambio semántico y de nomenclatura, impuesto por la Ley 9/2013, que no debe interpretarse como una exclusión de ningún tipo de beneficiario respecto a los que figuraban en las Ordenes de convocatoria de subvención de los años 2013 y anteriores, y de los que figuran como beneficiarios en la Orden de bases regulatorias. No se procedió a modificar la denominación de los beneficiarios que figuran en la Orden de bases reguladores, porque la disposición adicional segunda de Ley 9/2013, al ser una disposición de rango superior y directamente aplicable, modificaba tácitamente, dicha Orden de bases.

Por ello, una vez que entró en vigor la Ley 9/2013, todas las modalidades de servicios regulares de transporte público “concesiones administrativas o autorizaciones administrativas especiales” pasaban a denominarse “contratos de gestión de servicios públicos”, con independencia de su régimen de explotación, más flexible o más rígido. Y por tanto dichos titulares son a todos los efectos, beneficiarios como el resto de concesionarios (ahora contratistas) de las mencionadas subvenciones.

Contestación a la alegación:

El Informe Provisional no pone en duda las razones de oportunidad que aconsejan la ampliación de la vigencia de las autorizaciones administrativas especiales, sino la regularidad de las resoluciones que amplían el plazo de unos contratos de gestión de servicio público, que no consta que hayan sido celebrados. De hecho, la Disposición transitoria primera de la Ley 9/2013, establece que la prestación de estos servicios deben ser objeto de un contrato de gestión de servicio público, lo cual no supone que las autorizaciones, tengan su origen en concesiones o convenios, se transformen automáticamente en contratos. La evidencia que se pone de manifiesto en el Informe Provisional es precisamente la intención del servicio gestor de cumplir lo establecido en esa Disposición Transitoria, es decir, tramitar los nuevos contratos de gestión de servicio público, pero ajustando la vigencia de los servicios prestados con los anteriores titulares de manera que la tramitación de estos contratos pueda ser conjunta para todas las rutas del futuro mapa concesional de transporte de Castilla y León.

La Disposición adicional segunda se refiere a los contratos de los artículos 71 y siguientes de la LOTT, que regulan la prestación de servicios regulares permanente de transporte de viajeros mediante contratos de concesión, adjudicados mediante un procedimiento abierto. Estos contratos, tras la Ley 9/2013, pasan a denominarse contratos de gestión de servicio público, con la finalidad de armonizarse con la legislación general de contratos del sector público tal y como se señala en su exposición de motivos. Por esta misma norma, desaparece y queda sin contenido el artículo 87 que regulaba las autorizaciones administrativas que, de acuerdo con la disposición transitoria primera, continuarán vigentes, no como contratos de gestión de servicio público sino como autorizaciones administrativas especiales hasta que expire el plazo por el que

fueron otorgadas, transcurrido el cual, deberán tramitarse de nuevo, en su caso, como contratos de gestión de servicio público.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

2ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Página 70)

2. *“El establecimiento de criterios de valoración de las solicitudes no es válido en un procedimiento de concesión directa que se resuelve en función del orden de entrada de las solicitudes, por lo que se incumple el artículo 37 de la Ley 13/2005. En contra de lo establecido en dicho artículo, las bases reguladoras establecen criterios de concesión cuando el procedimiento a aplicar no es el ordinario de concurrencia competitiva. Se ha comprobado que todas las solicitudes examinadas han entrado en plazo y que todas contienen la documentación prevista en las normas reguladoras de la subvención, con alguna excepción. (Apartado III.1.2.)”*

Alegación realizada:

2.- Estamos de acuerdo con la apreciación, y es por lo que motiva que este centro directivo el único criterio que aplica para proceder al estudio y valoración de las peticiones de subvenciones es que hayan entrado en plazo. Ello es así porque:

- a) Todas las concesiones han prestado el servicio y han generado por tanto el derecho a la subvención.
- b) Es absolutamente inaplicable, por injusto, un criterio que priorizara un orden de prestación por número de registro de entrada.

Contestación a la alegación:

El Servicio Gestor se muestra de acuerdo con las conclusiones del Informe Provisional remitido, por tanto, la alegación realizada ratifica el contenido del Informe Provisional.

3ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Páginas 70 y 71)

3. “Las bases reguladoras se remiten genéricamente a la estructura de costes del contrato de concesión del servicio público para determinar la cuantía individual de la subvención, lo cual tiene como consecuencia fundamental la falta de homogeneidad, no solo de los estudios económicos presentados por los concesionarios, sino también de la estimación por el órgano gestor del déficit subvencionable. Así:

- *En lo que se refiere a los costes, el nivel de desarrollo de las partidas consideradas y los criterios empleados para su valoración, son muy diferentes y en ocasiones, no diferencian las modalidades de transporte financiadas.*
- *En materia de ingresos, los datos incluidos en las memorias no coinciden con los ingresos utilizados por el órgano gestor para estimar el déficit subvencionado, ni con los ingresos reales comunicados por los propios operadores a la Administración.*

Este incumplimiento del criterio de cuantificación establecido en las bases reguladoras deriva en la subvencionalidad de un déficit de la explotación que no se acredita que sea el real. (Apartado III.1.3.)”

Alegación realizada:

3.- La homogeneidad en el tratamiento de solicitudes de subvención se consigue solo en aquellas situaciones que pudiéramos considerar similares. Existe una gran complejidad en homogeneizar situaciones tan dispares, por citar algunas:

- a) Posicionamiento del vehículo en la parada de salida: puede ser desde 0 kilómetros a varias decenas de kilómetros diarios, que a lo largo de un año supone un incremento importante de la partida a subvencionar).
- b) Vehículos de 60 plazas, o microbuses, o taxis hasta nueve plazas. Con una diferencia sustancial entre ellos en las partidas de costes.
- c) Empresas de reducido tamaño que no tienen costes de administración, frente a otras que tienen un número notable de trabajadores administrativos.

- d) Rutas que transcurren por autovía y carreteras nacionales, frente a otras que son de alta montaña.

La no coincidencia de ingresos en las memorias con los que utiliza este órgano gestor es debido a que lo que se tiene en cuenta son datos que provienen de los Servicios Territoriales de Fomento de cada provincia de la Comunidad, que a su vez son aportados a éstos por los concesionarios.

Vistas las incongruencias entre ambos datos (Memoria y Servicios Territoriales de Fomento) se opta por lo aportado por estos últimos al haberse comprobado casos en los que en la Memoria en concepto de ingresos, se ha reflejado la subvención que solicitan. Parecía más objetivo y acertado utilizar los datos de ingresos como se indica.

Contestación a la alegación:

La delimitación del déficit subvencionado debe venir determinado por lo establecido en las cláusulas de las bases reguladoras, por tanto, si éstas se remiten, aunque sea de modo genérico, al déficit ocasionado por el contrato de concesión, debe respetar el déficit presentado por el adjudicatario en la Memoria, y comprobar estos datos con la contabilidad separada que debe llevar el adjudicatario de conformidad con el artículo 19.7 de la LOTT.

Por el contrario, si la Administración decide la financiación de un déficit diferente del derivado de la contabilidad del adjudicatario, debe establecer sus parámetros de cálculo en las bases reguladoras, tanto para la determinación de los gastos como de los ingresos. No cabe por tanto, acudir a los ingresos aportados por los Servicios Territoriales de Fomento y Medio Ambiente sin que esta fuente de datos sea establecida claramente en las bases reguladoras. Por otra parte, y aun cuando es comprensible, como señala el órgano gestor en sus alegaciones, la dificultad de homogeneizar las diferentes situaciones a considerar para establecer un modelo de costes, esta dificultad se podría solventar mediante la aceptación de la cuenta analítica de la explotación del adjudicatario verificada por un experto independiente tal y como prevé el mencionado artículo 19.7 de la LOTT.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del informe provisional.

4ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Página 71)

4. *“El ente fiscalizado, incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras segunda, séptima y novena de la Orden FOM/231/2009, de 9 de febrero, no financia el déficit de explotación justificado por los concesionarios en las memorias económicas que se acompañan a las solicitudes, sino que efectúa un cálculo paralelo para cuantificar las subvenciones a conceder a los beneficiarios, resultando que, en la mayoría de los casos y sin acreditar debidamente, las subvenciones finalmente otorgadas no dan cobertura a los déficits de explotación presentados por los concesionarios en las memorias económicas y en definitiva no se acredita que la cuantía subvencionada restablezca el equilibrio económico del contrato de gestión del servicio público de transporte tal y como exige el artículo 75 de la LOTT.*

El órgano gestor de la subvención, únicamente hace una estimación del déficit de la explotación mediante criterios comunes aplicables al conjunto de las solicitudes, con las especialidades derivadas de los diferentes servicios financiados, transporte regular, a la demanda y metropolitano. Además está fuertemente condicionado por la restricción presupuestaria de manera que el cálculo final efectuado por el órgano gestor, con las anteriores salvedades, queda limitado a un reparto de los fondos disponibles que se intenta reconducir a parámetros de coste más o menos homogéneos.

Como consecuencia de lo anterior, la cuantía del déficit financiado no coincide con el presentado en los estudios económicos analizados. En el 53 % de los casos, se financian cuantías inferiores a las solicitadas, en el 9 % se concede la financiación solicitada por el adjudicatario que es inferior al déficit estimado por el órgano gestor, en el 20 % el propio beneficiario solicita un déficit inferior al calculado en su memoria que finalmente coincide con la concesión. En el resto de los casos, (18 %) coincide la solicitud con la memoria económica aportada y con el importe concedido. (Apartado III.1.3.)”

Alegación realizada:

4.- Este órgano gestor ya tuvo ocasión de exponer la obligación por un lado, y la imposibilidad por otro, de conceder subvenciones por importe superior al que se otorga,

por la necesidad de ajustarse a la cantidad asignada a la partida presupuestaria para este fin.

Aún en los casos que los déficits de explotación pudieran ser mayores, y por tanto los concesionarios tuvieran derecho a una mayor subvención, este centro directivo con el esfuerzo de los operadores de transporte, ha mantenido hasta la fecha una oferta de transporte digna a cinco mil núcleos de población, sin abandono de servicio alguno y con una gran estabilidad social en el sector.

Contestación a la alegación:

La alegación presentada no contradice los resultados del trabajo, sino que expone las dificultades presupuestarias asociadas a la financiación del servicio subvencionado, que no son ignoradas por el equipo auditor y así se reconoce en el Informe, en la presente conclusión, nº 4 y más adelante en la conclusión nº 5. A pesar de esto, si el órgano gestor, a la vista de las limitaciones presupuestarias constata las dificultades para financiar la totalidad del déficit de la explotación, debería modificar las bases reguladoras y, de acuerdo con el contenido mínimo de éstas, previsto en los artículos 17.3.f de la LGS y 6.2.b) de la LSCyL, determinar de manera clara y homogénea, para situaciones similares, los criterios para determinar la cuantía de la subvención dado que no coincide exactamente con el déficit de la explotación presentado por el beneficiario y contrastado con su contabilidad por la Administración.

En consecuencia, no se admite la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

5ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Páginas 71 y 72)

5. *“En lo que se refiere a la gestión presupuestaria, el diferimiento en el pago de los compromisos derivados de estas ayudas, obliga a los beneficiarios a asumir los costes financieros derivados del pago de los servicios deficitarios en cada uno de los ejercicios, que no son abonados por la Administración hasta transcurridos dos años desde el momento en que se produce el déficit.*”

Por otra parte, la aprobación del límite en fechas tan cercanas al cierre del ejercicio dificulta la gestión de la subvención en el mismo ejercicio presupuestario, dado que el servicio gestor tan solo dispone de un mes para la aprobación de la convocatoria y la resolución de la concesión. (Apartado III.1.4.)”

Alegación realizada:

5.- De acuerdo con los dos comentarios que se realizan.

Ambos temas son de una gran relevancia, el primero para los concesionarios que soportan a su cargo la prestación del servicio durante meses y hasta dos años, sin contraprestación por parte de la Administración.

El segundo punto redundante en la imposibilidad de hacer un estudio a fondo de las Memorias que se presentan. Dentro de ese plazo, de un mes (en algunos años ha sido menor), en que ha de resolverse la concesión de la subvención, existen peticiones por parte de la Administración para completar documentación con su propio plazo, estudio de esa nueva documentación, remisión a la Intervención Delegada con su tiempo necesario para fiscalizar la documentación enviada.

Para el examen de doscientos cuarenta y ocho expedientes no se dispone de más de 10 días.

Contestación a la alegación:

El servicio gestor se muestra de acuerdo con las conclusiones del Informe remitido, por tanto, la alegación realizada ratifica el contenido del Informe Provisional.

6ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Página 72)

6. *“El Plan Estratégico de Subvenciones de esta Consejería para el periodo 2017-2019 define los objetivos estratégicos para la subvención fiscalizada y en él se establecen las dotaciones presupuestarias de cada una de las anualidades hasta 2019 y se establecen indicadores de seguimiento y evaluación. No obstante los parámetros fijados no se asocian a los resultados sobre los ciudadanos de los servicios prestados, ni tienen en cuenta el coste de prestación de los mismos. En la presente*

convocatoria, los costes previstos no son los asociados a la prestación del servicio y dado que el indicador de resultados elegido se refiere al número de subvenciones concedidas, no puede obtenerse una visión clara de la ejecución del servicio de transporte, los costes de la prestación del servicio y el grado de satisfacción en la población, elemento este último determinante para evaluar los resultados de las líneas de la convocatoria. (Apartado III.1.5.)”

Alegación realizada:

El coste de prestación de los servicios es la partida presupuestaria que la Ley de Presupuestos anual refleja para este fin, 12.900.000 €.

Aunque oficialmente no esté establecido como indicador, a través de la Central de Reservas del Transporte a la Demanda se ha venido haciendo una encuesta a los usuarios que solicitaban reserva, con los siguientes resultados en 3.558 núcleos de población abarcando un potencial de población de 1.007.676 personas:

✓ **PERFIL DE LOS USUARIOS:**

<i>Edad</i>	<i>%</i>	<i>Sexo</i>	<i>%</i>	<i>Frecuencia de uso</i>	<i>%</i>
<i>Menores de 50.</i>	<i>10,61</i>	<i>Varones</i>	<i>.....34,31</i>	<i>Una vez por semana</i>	
<i>.....51.01</i>					
<i>Entre 51 y 65 ...</i>	<i>25,75</i>	<i>Mujeres</i>	<i>.....66,69</i>	<i>Más de una vez</i>	<i>.....48.99</i>
<i>Mayores de 65</i>	<i>63,64</i>				

- ✓ **GRADO DE SATISFACCIÓN DE LOS USUARIOS:** De acuerdo con las encuestas realizadas a los usuarios, el grado de satisfacción, sobre 10 puntos, es el siguiente:

Criterio	Valoración
Valoración del Conductor	9,58
Confort del autobús	8,46
Tiempo suficiente en destino	8,40
Valoración global del servicio	9,50

- ✓ **SOSTENIBLE Y EFICIENTE.** Los datos de desempeño referidos al año 2017 son los siguientes:

- Kilómetros teóricos de las rutas en servicio: 9.699.982.
- Kilómetros realizados: 2.385.374 (24,59 %).

- Ahorro de kilómetros: 7.314.608 (75,41%)
- De ello se desprende que se ha ahorrado, respecto de los servicios regulares equivalentes, el consumo de 2,5 millones de litros de combustible, con un ahorro de emisiones de 10.000 toneladas de CO₂.

Contestación a la alegación:

La conclusión del Informe Provisional se refiere a la inexistencia de indicadores asociados a los objetivos de la línea de subvención analizada que midan los resultados de la actividad financiada. La alegación muestra estos resultados, por tanto, enlazando con la recomendación nº 5, estos indicadores deberían incluirse en el Plan Estratégico de subvenciones de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y ser evaluados anualmente para adoptar decisiones en relación con el mantenimiento o modificación de la convocatoria tramitada cada ejercicio.

En consecuencia, no se admite la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

7ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Página 72)

7. *“Ante la inminente finalización, en el año 2019, del plazo máximo concedido por el Reglamento comunitario, las concesiones vigentes en el territorio de Castilla y León acumulan una duración superior a los 30 años, muy alejada, por tanto de los nuevos plazos establecidos en la norma actualmente en vigor. Así la vigencia de los contratos de servicio público de transporte se ha mantenido hasta el momento actual, encadenando de manera sucesiva prórrogas de los plazos de finalización de los contratos iniciales, amparadas por las leyes de medidas, tanto estatales como autonómicas, así como por el Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, que contemplan estas ampliaciones como compensación por las obligaciones de modernización impuestas a los adjudicatarios. Todo ello ha supuesto un diferimiento de la necesaria adaptación del sector a la normativa europea que persigue la liberalización del mercado de transporte mediante el establecimiento de la*

competencia en la adjudicación de los contratos y, por tanto la duración limitada de las concesiones a un plazo de 10 años. (Apartado III.2.1.1.)”

Alegación realizada:

7.- Este centro directivo, con la aprobación del Consejo del Gobierno y de las Cortes de Castilla y León a través de la convalidación del Decreto-Ley 2/2009, de 5 de noviembre, siempre ha tenido dos claros objetivos: prestar el mejor servicio posible a los ciudadanos de Castilla y León con la partida presupuestaria que se disponía, y mantener el tejido empresarial del sector en momentos de grave crisis económica.

Así lo hicieron todas las Comunidades Autónomas que se encontraron en una situación similar, y este es el momento en que todas ellas están embarcadas en los procedimientos de concursos públicos de transporte público de viajeros por carretera.

Contestación a la alegación:

La alegación planteada motiva las razones que justificaron el diferimiento en la modificación del actual mapa concesional de transporte. Estos condicionantes son conocidos y han sido considerados en el análisis realizado, pero no modifican las evidencias detectadas y por tanto no contradicen los resultados del trabajo.

En consecuencia, no se acepta la alegación presentada toda vez que no desvirtúa el contenido del informe provisional.

8ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Página 73)

8. *“Se incumple lo dispuesto en la base séptima de las bases reguladoras referida a la cuantía de la subvención de las líneas de transporte regular ya que:*

- *La estimación de los costes de prestación del servicio realizada por el ente fiscalizado, utiliza las mismas partidas de costes para todos los beneficiarios, ponderadas, en la mayor parte de los casos, en base a coeficientes que se aplican a cada tercero en función de los kms recorridos en la concesión. En este sentido, no existe constancia documental de los criterios y cálculos efectuados inicialmente para determinar los kilómetros recorridos para la concesión, ni de*

las modificaciones posteriores que se hayan podido producir por cambio de ruta, días de presentación del servicio o n.º de viajes al día, sin que se acredite el correcto cálculo de los mismos.

- *Los criterios utilizados para valorar determinadas partidas de coste como “personal”, “amortización”, “financiación”, “carburantes” y “seguro”, no siempre se utilizan de manera homogénea por el servicio gestor del gasto, que se separa en su cálculo de la fórmula general establecida y utiliza para su estimación un precio por km, que no se justifica, que se multiplica por los kms recorridos por la concesión y cuyo objetivo en algunos casos es ajustar la subvención estimada y finalmente subvencionada al importe total de la partida presupuestaria.*
- *Existen excepciones a la aplicación de los valores generales aplicados en las concesiones para determinar el coste de personal, coste de vehículo, importe del préstamo, precio de los neumáticos, financiación o seguros sin que quede constancia de la motivación de estas excepciones en los expedientes analizados. (Apartado III.2.1.2.)”*

Alegación realizada:

8.- Creemos que no existe incumplimiento de la base séptima de las bases reguladoras. Efectivamente se aplican las mismas partidas de costes para todos los beneficiarios, teniendo como referencia la estructura de costes publicada por el Ministerio de Fomento, y que utiliza para las concesiones estatales.

La posibilidad que en determinadas concesiones pueda haber una ausencia documental no empieza con el hecho de que con todos los concesionarios se han contrastado los cálculos realizados en función de kilómetros recorridos, número de autobuses utilizados, personal necesario, etc.

Y si bien la petición de subvención de una mayoría de concesionarios estaba por encima de lo otorgado por la Administración, ya hemos mencionado la limitación de gasto que todos los años tiene la partida presupuestaria asignada para este fin.

No consta a lo largo de los años recuso alguno interpuesto por concesionarios contra las cuantías de subvención otorgadas.

Las partidas de coste como personal, amortización, financiación, carburantes y seguro, efectivamente, en muchos casos no son homogéneas, y ello es debido entre otras cosas:

- a) Diferentes salarios y convenios colectivos según la provincia.
- b) Diferentes condiciones de amortización según los acuerdos a los que llegan los concesionarios con las entidades financieras.
- c) El precio de los carburantes también difieren, según se tenga surtidor propio o deban acudir a una gasolinera de uso común.
- d) Con el seguro ocurre de una forma similar a las condiciones de amortización. No es el mismo resultado asegurar un pequeño número de vehículos que otro mucho mayor. Depende de las negociaciones del concesionario con la compañía de seguros correspondiente.
- e) Los kilómetros de posicionamiento del vehículo (desde donde se estaciona el mismo, hasta el punto de primera parada) cambia sustancialmente el resultado de una concesión a otra.

Una vez realizado los comentarios anteriores hay que señalar, una vez más, que la partida presupuestaria, no es una partida “abierta”, si no tasada y limitada a una cantidad exacta que aparece reflejada en la Ley de Presupuestos anual.

Contestación a la alegación:

La base séptima, que regula la cuantía de la subvención, establece que ésta se corresponderá con el importe del déficit del servicio determinado, en base a las partidas de coste que se delimitan en el título concesional o bien en los costes reales de los nuevos servicios. Se ha comprobado que, sobre esta estructura de costes, el servicio gestor estima el déficit fundamentalmente en función de los kms recorridos en la concesión, pero en el curso de la fiscalización no ha sido aportada documentación justificativa del cálculo inicial de los kms de las rutas, ni de las modificaciones posteriores, por tanto, no se acredita que el cálculo final sea el correcto. Por otro lado, los resultados obtenidos no responden de manera directa y homogénea a la ponderación de los costes por los kms, dado que se tienen en cuenta otros factores, tal y como se señala en la alegación y se ha comprobado a lo largo del análisis realizado, y estas situaciones particulares no están

suficientemente soportadas para cada caso concreto ni contempladas en la base séptima.

Las diferencias detectadas han sido ampliamente detalladas en los resultados del trabajo del Informe y nos llevan a la conclusión de que no existe un criterio uniforme para calcular los costes, más allá de su vinculación con el déficit de explotación. Estos condicionantes concretos del importe de la subvención no están detallados en las bases reguladoras, por esta razón, se mantiene la conclusión relativa al incumplimiento de la base séptima que, en consonancia con el contenido mínimo de las bases reguladoras, en los artículos 17 de la LGS y 6 de la LSCyL, se recogen cuales son todos los criterios que debe utilizar el servicio gestor de la subvención para determinar la cuantía individual de ésta. No es suficiente con el criterio general de asociar esta cuantía al déficit, salvo que exactamente se financie el déficit real, sino que es preciso determinar, de manera detallada, los cálculos y ponderaciones que van a ser utilizados para cuantificar la subvención que va a recibir cada beneficiario, o al menos el criterio con el que estas diferencias van a ser tratadas.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe provisional.

9ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Páginas 73 y 74)

9. *“Se incumple lo dispuesto en el artículo 75.1 de la LOTT, ya que las resoluciones por las que se modifican los contratos para introducir el transporte a la demanda no especifican los kms a recorrer en las nuevas rutas ni las condiciones económicas a que están sometidas las nuevas prestaciones. El cálculo del déficit estimado por el órgano gestor se basa en criterios diferentes de los empleados para el cálculo del déficit del transporte regular. Se utiliza un coeficiente de transformación que se aplica sobre los kms de las rutas, pero, ni la aplicación de este porcentaje es homogénea para rutas similares ni los kms están debidamente calculados, luego no se justifica que el déficit calculado por el órgano gestor sea el finalmente subvencionado, incumpléndose por tanto la base séptima de las bases reguladoras referida a la cuantía de la subvención. (Apartado III.2.2.)”*

Alegación realizada:

9.- En el supuesto del transporte a la demanda, por su carácter flexible, los kilómetros que se recorren pueden variar como consecuencia de ausencia de reservas en una localidad concreta, o al contrario, puede surgir la necesidad de atender a un núcleo de población no previsto en la ruta.

Los cálculos de kilómetros se han realizado sobre la base de los kilómetros efectivos de las rutas implantadas, más los kilómetros de posicionamiento del autobús. De la misma forma hay que estar a la disponibilidad o no, tanto de vehículo, como de conductor por parte del concesionario. Varía sustancialmente la subvención en el caso del supuesto mencionado.

La utilización bien de un taxi de hasta 9 plazas, o microbús, o autobús, es otro factor importante para que las subvenciones sean distintas.

En cualquier caso, el transporte a la demanda es susceptible de tanta variabilidad que se consideró en su momento para un funcionamiento ágil del mismo, no introducir estos parámetros en el contrato. Producida alguna variación de los mismos el órgano gestor lo tendría en cuenta, en función siempre de la disponibilidad presupuestaria.

Contestación a la alegación:

La contestación a la presenta alegación es similar a la formulada en el caso anterior para la alegación nº 8. En el caso de que el servicio gestor considere necesaria la cuantificación de parte de la subvención, de acuerdo con criterios distintos de los generales para el transporte regular, deben ser especificados en la redacción de las bases reguladoras. Lo contrario supone el incumplimiento de la base que regula la cuantía de la subvención que en la redacción actual no contempla especialidad alguna para el cálculo asociado al transporte a la demanda. Como se ha señalado anteriormente, la base que regula la cuantía individual de la subvención debe detallar de manera concreta el procedimiento a seguir para cuantificar el importe de cada una de las subvenciones concedidas, tratando de establecer criterios generales que se puedan adaptar a los casos concretos de cada beneficiario.

En consecuencia, no se admite la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del informe Provisional.

10ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Página 74)

10. “La minoración en la cuantía de las subvenciones como consecuencia de la aplicación del Decreto-ley 2/2009, de 5 de noviembre, si bien figura en la orden de convocatoria al regular el importe individual de la subvención, no se ha incorporado en las bases reguladoras, incumpléndose los artículos 17.3.f) de la LGS y 6.2.b) de la LSCyL. (Apartado III.2.3.3.)”

Alegación realizada:

10.- No se consideró necesaria en su momento la modificación de las bases reguladoras, por ser el Decreto-Ley una norma de rango superior y posterior, y sus disposiciones se imponían a la Orden que aprobaban las bases reguladoras.

Una vez más hay que señalar el estricto cumplimiento del Decreto Ley mencionado, minorando cuando es el caso, la cuantía de la subvención correspondiente.

Contestación a la alegación:

El Informe no pone en duda la aplicación del Decreto-ley y la correcta minoración de la cuantía de la subvención derivada de su aplicación. No obstante así como la Orden de Convocatoria incluye claramente en el artículo séptimo, al regular la cuantía de la subvención, la minoración de su importe por la Disposición adicional del Decreto-Ley, así también la base séptima que regula igualmente en la Orden de Bases la cuantía de la subvención debería haber sido modificada para introducir la misma referencia.

Tal y como se ha mencionado en la contestación a las alegaciones precedentes, la base que regula la cuantía de la subvención debe contemplar todos los criterios y normas que el órgano gestor va a utilizar para calcular el importe de la subvención y, por tanto, debería incluir una referencia a la norma en la que se cuantifican las minoraciones a efectuar para cada uno de los beneficiarios.

En consecuencia, no se admite la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

11ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Página 74)

11. *“Los servicios metropolitanos de transporte se han implantado, a excepción de Salamanca, sin la previa aprobación de los Planes Coordinados de Explotación ni la aprobación de ningún acuerdo, convenio, etc., que vincule a la Administración de la Comunidad Autónoma, incumpliendo lo previsto en la LTUMCyL. En el resto de áreas metropolitanas de Castilla y León, tan solo se ha procedido a la firma de protocolos de colaboración entre la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y los ayuntamientos de las áreas metropolitanas de Burgos, León, Segovia y Valladolid, ninguno de los cuales establece la forma de financiación del posible déficit que el transporte del área metropolitana pueda generar, incumpléndose el artículo 18 de la mencionada norma relativo a los medios de coordinación. Los acuerdos en las Ponencias y Comisiones Técnicas, no constituyen el instrumento jurídico adecuado ni suficiente para asumir obligaciones económicas en nombre de la Administración. (Apartado III.2.4.1.)*

Alegación realizada:

11. La presente conclusión tiene la siguiente motivación:

- ✓ Salvo en Salamanca conseguido el Plan Coordinado de Explotación después de años de tramitación del mismo, la experiencia reveló la inadecuación del modelo para llevar a la práctica la puesta en marcha de posteriores transportes metropolitanos.
- ✓ Actuando desde la más estricta legalidad, y con el consenso de Ayuntamientos y concesionarios (ponencias técnicas con representación de Ayuntamientos, Administraciones Autonómicas y concesionarios en su caso), se decidió por un procedimiento mucho más ágil y con resultados similares a los de Salamanca, que fue la aplicación de la legislación vigente (Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y el Reglamento que lo desarrolla), pasando a modificar el régimen de prestación de las concesiones (incremento de servicios, cambio de horarios, nuevas paradas, etc.) o bien creando servicios parciales dentro de las concesiones de largo recorrido.

Antes del inicio efectivo de los servicios metropolitanos se había llegado a un acuerdo económico y del número de servicios con los Ayuntamientos y concesionarios

Anualmente a los cinco transportes metropolitanos en vigor se les entrega un detallado informe que finaliza con una liquidación contrastada a través de las canceladoras y cámaras de compensación creadas al efecto.

Después de los años transcurridos con los “Ayuntamientos metropolitanos” (inicio en 2006) no ha habido ninguna reclamación por errores o mala práctica empleada ni de los ayuntamientos, ni de los concesionarios que prestan el servicio.

Contestación a la alegación:

La conclusión nº 11 se refiere al incumplimiento de la LTUMCyL en la parte que afecta a los instrumentos de coordinación de servicios de transporte urbano e interurbano. La Consejería de Fomento y Medio Ambiente, opta por no acudir a estos instrumentos y sustituir los planes Coordinados de Explotación por reuniones técnicas en la que se adoptan decisiones que afectan a las rutas de transporte y, en consecuencia, a su financiación. Estas comisiones así constituidas resultan mucho más eficaces, de acuerdo con la alegación, que la aprobación de Planes de Coordinación y la celebración de posteriores convenios de desarrollo, pero incurren en la irregularidad de estar adoptando decisiones, las enumeradas en el artículo 19 de la LTUMCyL, mediante instrumentos que no son los previstos en la norma de aplicación y cuya aprobación, por tanto, no se está adoptando por el órgano competente. Estas Comisiones Técnicas son las encargadas, de acuerdo con el artículo 21, de elaborar el Borrador del Plan y someterlo a la aprobación de los órganos competentes de las Administraciones afectadas, en el caso de la Comunidad Autónoma, mediante Acuerdo de la Junta de Castilla y León, pero no tienen competencias como tales comisiones para adoptar decisiones que afectan a la red de transporte, ni el expediente ha sido tramitado siguiendo los controles jurídicos y económicos asociados a la aprobación de los Planes.

La conclusión se refiere exclusivamente al cumplimiento de la LTUMCyL en la parte relativa a los instrumentos de coordinación, sin entrar en la correcta tramitación de las decisiones allí adoptadas mediante la debida modificación del contrato suscrito con el adjudicatario.

En consecuencia, no se admite la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del informe provisional.

12ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Páginas 74 y 75)

12. *“Se incumple lo dispuesto en la base séptima de las bases reguladoras referida a la cuantía de la subvención del transporte metropolitano de Burgos ya que en el cálculo de los costes del servicio se aplica un porcentaje sobre los kms recorridos sin justificar los parámetros utilizados para su fijación, ni por tanto los costes reales de la prestación del servicio. Por otro lado, del importe así calculado se deducen los ingresos reales del ejercicio anterior para estimar el déficit de la explotación, pero estos ingresos, considerados en su conjunto para todos los servicios prestados por el adjudicatario se deducen de nuevo para estimar la cuantía individual de la subvención. Por tanto el déficit final de la explotación es erróneo, al deducir de los costes doblemente el ingreso asociado al transporte metropolitano. (Apartado III.2.4.2.1.)”*

13. *“Se incumple lo dispuesto en la base séptima de las bases reguladoras, referida a la cuantía de la subvención del transporte metropolitano de Segovia, ya que la estimación del déficit de cada línea se obtiene a partir de cálculos para estimar el coste en base a los datos de mediciones efectuadas y acordadas con los operadores de transporte y municipios metropolitanos. Estos acuerdos no aparecen documentados y las mediciones no se reflejan en las Comisiones y Ponencias Técnicas. En las actas de estas Comisiones y Ponencias no quedan justificados los criterios utilizados para la estimación del coste, ya que si bien se enuncian parámetros de costes directos e indirectos, no existe la cuantificación de los precios unitarios de estos parámetros, luego no queda suficientemente justificado el procedimiento y los valores utilizados para calcular el coste de prestación del servicio.*

En el caso de los ingresos y de manera similar al transporte metropolitano de Burgos, los ingresos son descontados doblemente al calcular el déficit del transporte metropolitano y de nuevo al estimar el déficit de la subvención que corresponde a cada beneficiario por la totalidad de las rutas adjudicadas. (Apartado III.2.4.2.2.)”

Alegación realizada:

12 y 13.- El órgano gestor estima que no se deducen dos veces los ingresos, salvo error, sino que existen unos ingresos de la concesión y otros de la parte que da servicio a los metropolitanos de Burgos y Segovia.

Se aplica un ratio €/km consensuada con las partes y dentro de los parámetros que se aplican en el resto del Estado, para este perfil de concesión que tienen un componente fuertemente rural, más que urbana.

En el cuadro 7 del Informe del Consejo el cálculo de la Administración se realiza con algún decimal más, lo que justifica la diferencia que señala ese Órgano.

Referente al cuadro 11 del Informe del Consejo relativo a los costes metropolitanos de Segovia, las partidas señaladas con los números 2 y 3, su orden correcto es a la inversa, concluyendo por tanto, que son correctos los costes de los servicios que aparecen en el informe de situación.

Contestación a la alegación:

Como bien señala el servicio gestor en su alegación anterior, independientemente de que no se hayan utilizado los instrumentos de coordinación previstos en la LTUMCyL, los acuerdos adoptados en el seno de las Ponencias Técnicas dieron lugar a la modificación de las concesiones, luego, los ingresos declarados por el titular de las concesiones trimestralmente deben incluir el total de ingresos correspondientes a su explotación. Estos ingresos, con las diferencias expuestas en el cuadro nº 1 del informe son los que tiene en cuenta el servicio gestor para estimar el déficit de la explotación. Por otro lado, la estimación del déficit de las líneas de transporte metropolitano, del cual la Consejería financia un porcentaje, ya minorra los costes de explotación de esas líneas con los ingresos declarados del ejercicio anterior, luego, están siendo deducidos doblemente. Las alegaciones planteadas no justifican documentalmente y con los debidos cálculos cada uno de los componentes de coste e ingresos de las líneas afectadas (las que combinan transporte regular y metropolitano), por tanto, no podemos modificar los resultados del trabajo y en consecuencia las conclusiones del Informe.

En lo que se refiere al cuadro nº 11, de acuerdo con lo manifestado por la Dirección General en el informe de fecha 8 de octubre de 2018, sobre los costes

calculados inicialmente en función de los kms recorridos en las rutas, reflejados en el apartado 1 del cuadro, “Coste inicial de la ruta”, se produjo en el ejercicio 2018 una reducción de los servicios que supuso una minoración de los kms recorridos y por tanto un ahorro de costes que se refleja en la columna 2 del cuadro, “Ahorro por reducción de expediciones”. A este importe hay que añadir una actualización de los costes del 6,10 % en el año 2012 y otro incremento en el año 2014 del 2,40 %, por tanto, el coste resultante de acuerdo con esos criterios está correctamente calculado y no coincide con el señalado en los Informes de Situación. La alteración del orden de las columnas 2 y 3, que se señala en las alegaciones, no está justificada documentalmente y tampoco daría lugar a una coincidencia de los costes reflejados en los Informes de Situación.

En consecuencia, no se admite la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del informe provisional.

13ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Página 75)

14. *“La subvención del transporte metropolitano de Salamanca, León y Valladolid, incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras de la subvención en cuanto a su objeto (primera y segunda) y cuantía (séptima), no financia el déficit de la explotación, sino una bonificación de la tarifa abonada por el usuario.*

En la documentación analizada en los tres casos señalados no consta el método de cálculo para determinar el importe del bono/mes subvencionado, ni la distribución por beneficiario del importe global, por tanto, no está debidamente justificado que el importe financiado se corresponda con la tarifa real bonificada. El criterio de distribución está más determinado en la bonificación del bono/joven, si bien las cuantías abonadas han de ser regularizadas cada ejercicio con los datos reales de utilización. (Apartados III.2.4.2.3., III.2.4.2.4. y III.2.4.2.5.)

En el caso de la subvención de Salamanca, aun cuando en el Plan Coordinado de Explotación se reconoce la existencia de déficit en la explotación de estos servicios, su financiación se decide que sea asumida por los Ayuntamientos, no por la Junta de Castilla y León, por tanto, la financiación de la bonificación de las tarifas no tiene cabida en una subvención que financia el déficit ordinario de la

explotación de los servicios de transporte adjudicados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León. (Apartado III.2.4.2.)”

Alegación realizada:

Este centro directivo entiende que la bonificación de tarifa afecta directamente al déficit de explotación, dado que una de las partidas son los ingresos por recaudación de billeteaje, que se ve mermada por la decisión de la Administración (titular del servicio público) de establecer bonos que hacen que el precio pagado por viaje se reduzca considerablemente.

Parece concluyente al respecto lo recogido en el art. 88.1 y 2. del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Hay que señalar que en los transportes metropolitanos de Valladolid, León y Salamanca la compensación que se realiza a los operadores es por esa bonificación de tarifas exclusivamente.

En Segovia y Burgos se compensan servicios y bonificación de tarifas., por lo tanto déficit de explotación.

El motivo de esta diferenciación no es otro que el carácter rural de los transportes metropolitanos de Segovia y Burgos, con la totalidad de los municipios con muy escasa entidad poblacional y recursos presupuestarios.

Por último cabe señalar que en la Orden resolviendo las cuantías de subvención publicada a finales del año 2018, dirigida a sufragar los déficit de explotación, ya se ha procedido a regularizar la totalidad de las cuantías referente a Salamanca, y en parte las de Valladolid. Estas se terminarán de regularizar en el presente ejercicio presupuestario pues al ponerse en marcha próximamente la segunda corona del transporte metropolitano (incorporación de diez nuevos municipios) conlleva hacer previsiones, y después se analizan su grado de cumplimiento. De esta forma, de alguna manera, no obligamos a los concesionarios a asumir gastos anticipadamente, o al menos tratamos de minorar esas cifras, y se regularizan posteriormente.

Contestación a la alegación:

Coincidimos con la Dirección General de Transportes cuando alega que la bonificación de la tarifa afecta directamente al déficit de la explotación, pero eso no supone que esta bonificación tenga cabida en la presente subvención tal y como

están definidos sus elementos fundamentales en las bases reguladoras. Es decir, la subvención aprobada se dirige a financiar el déficit de la explotación derivado de la prestación de un servicio público adjudicado a través de contratos de concesión. Estos contratos deberían estar asociados a una contabilidad separada para cada una de las concesiones en la base a la cual se podría determinar de manera fiable el déficit asociado a la prestación del servicio. Este déficit en base a esos cálculos es el financiado por la Administración en la presente convocatoria. En el caso de que la Administración decida financiar parte de la tarifa abonada por los usuario, debería acudir a la modificación del contrato, tal y como señala el órgano gestor en sus alegaciones, de acuerdo con el artículo 88 del Reglamento de Ordenación de la Ley de Transporte Terrestre, en el cual se admite esta opción, pero, como señala el segundo párrafo del artículo 88, acudiendo al procedimiento descrito en el artículo 77.3 que establece: “La variación de las condiciones previstas en el título concesional, requerirá la modificación de éste mediante la formalización del correspondiente documento administrativo ...”.

La presente subvención financia el déficit de la explotación, es decir, la diferencia entre ingresos y gastos derivados de la explotación del servicio. La decisión de la administración de actuar sobre uno de estos dos componentes del déficit requiere, en su caso, una subvención con un objeto distinto, cláusulas diferentes para cuantificar el importe de la subvención e incluso finalidades distintas por ir destinada la bonificación de la tarifa a facilitar el acceso al servicio público de los usuarios mediante la reducción del precio que éstos abonan.

En consecuencia, no se acepta la alegación toda vez que no desvirtúa el contenido del Informe Provisional.

14ª ALEGACIÓN:

Texto al que se alega: (Página 76)

- 1. La Dirección General de Transportes debe regularizar la situación de los titulares de las desaparecidas Autorizaciones Administrativas Especiales, mediante la tramitación de un contrato de concesión de servicios adaptado a los requerimientos del Reglamento (CE)1370/2007, de 23 de octubre y a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.*

Alegación realizada:

1.- Nos remitimos al comentario realizado al apartado 1.- de las CONCLUSIONES y si en el informe definitivo de ese Consejo se mantiene esta recomendación se procederá conforme a la misma.

Texto al que se alega: (Página 76)

2. *“En las convocatorias de subvenciones futuras para financiar el déficit de la explotación hasta la definitiva adjudicación de los nuevos contratos, la Dirección General de Transportes debe modificar la base que regula la determinación de la cuantía individual de la subvención de manera que refleje la estructura real de costes e ingresos que va a ser utilizada para cuantificar este importe. En este sentido, en concreto se recomienda que:*

- *Utilicen la cifra real de ingresos correspondiente a las líneas deficitarias y que esta cifra sea conciliada con la incluida en las solicitudes presentadas por los posibles beneficiarios.*
- *Establezcan un modelo de estudio económico homogéneo a presentar junto con la solicitud, que sea comprobado por la Administración mediante la consulta de la contabilidad separada del beneficiario para cada una de las rutas deficitarias para las que solicita subvención.*

Alegación realizada:

2.- Nos remitimos a lo comentado en el apartado 3, teniendo el convencimiento que se utilizan las cifras reales de ingresos.

No obstante, con vistas a la próxima convocatoria (si existiera) clarificaremos este tema para evitar cualquier duda al respecto.

Se considera muy positivo el intentar “un modelo de estudio económico homogéneo”, aun sabiendo de su dificultad. Este centro directivo cree posible conseguir ese modelo.

Texto al que se alega: (Página 76)

3. *“La Dirección General de Transportes debe cuantificar los datos concretos (kms, vehículos necesarios...), para determinar los costes asociados al transporte a la demanda, con la finalidad de integrar estos cálculos en los pliegos del futuro*

contrato que debe tramitar la Administración antes de la pérdida de vigencia de las actuales concesiones, el 2 de diciembre de 2019.”

Alegación realizada:

3.- La Dirección General de Transportes tiene previsto, y ya ha comenzado su tramitación, un concurso público para adjudicar a una empresa externa el trabajo sobre lo que se recomienda.

Texto al que se alega: (Página 76)

4. *“En relación con la gestión presupuestaria de la subvención y a la vista de las fechas de aprobación por la Junta de Castilla y León del límite del artículo 33.3 de la LGS, la Dirección General de Transportes debe valorar la conveniencia de tramitar anticipadamente la convocatoria de subvención a la vista de los problemas de gestión planteados por la cercanía del cierre del ejercicio.”*

Alegación realizada:

4. Parte de la tramitación sí que puede ser susceptible de ser anticipada, pero existe otra, imposible de llevar a cabo, hasta que la Consejería de Economía y Hacienda no comunica oficialmente la aprobación del límite solicitado para esta línea de subvención (generalmente a finales de noviembre).

Texto al que se alega: (Páginas 76 y 77)

5. *“La Consejería de Fomento y Medio Ambiente debería adaptar el contenido del Plan Estratégico de Subvenciones al previsto en el artículo 12 del RLGS, aunque no constituye legislación básica, e incluir, junto con los objetivos estratégicos, los indicadores de ejecución y de resultados, debidamente cuantificados, junto con su plazo previsto de ejecución y el coste asociado a su consecución, con la finalidad de conocer el grado de cumplimiento de los fines perseguidos con las distintas subvenciones.”*

Alegación realizada:

5.- Se harán los trámites necesarios con la Secretaría General para revisar la adaptación solicitada.

Texto al que se alega: (Página 77)

6. *“En relación con el transporte metropolitano, e independientemente de la tramitación del nuevo contrato, que incluya la gestión de la totalidad de las rutas de transporte, la Dirección General de Transportes debe regularizar la situación de las diferentes actuaciones desarrolladas para su gestión. Dado que la Ley 9/2018, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León, deroga la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, cuyos instrumentos de coordinación no fueron utilizados para la gestión del transporte metropolitano, se recomienda que los compromisos de financiación en relación con este tipo de transporte se asuman de conformidad con lo previsto en la nueva norma. En definitiva, se recomienda acudir a los instrumentos de planificación, ordenación y coordinación previstos en el artículo 52 de la Ley 9/2018, para la gestión y financiación conjunta de los servicios de transporte urbano e interurbano, competencia de los Ayuntamientos y de la Comunidad de Castilla y León.”*

Alegación realizada:

6.- Nos remitimos al comentario realizado en el apartado 11 relativo a CONCLUSIONES. De la misma forma que lo señalado anteriormente, si ese Consejo mantiene en su informe definitivo la misma opinión, se acomodará tal y como señala a la Ley 9/2018.

Solo apuntar que habrá que evaluar el esfuerzo en tiempo y trabajo, ante la nueva situación que en meses se puede producir con la convocatoria y resolución del concurso público de todo el sistema concesional.

Texto al que se alega: (Página 77)

7. *“La Dirección General de Transportes debe financiar las bonificaciones de los precios de utilización del transporte metropolitano de Salamanca, León y Valladolid, en una línea de subvención independiente, adaptada a la finalidad y objeto financiado. Se recomienda igualmente que, en esta convocatoria, se financie el precio de los servicios de transporte del ejercicio anterior, de manera que no deba ser regularizado cada año el importe abonado en la subvención del ejercicio precedente.”*

Alegación realizada:

7.- Puesta de manifiesto la opinión de este Centro Directivo, en cuanto que la bonificación de precios del billete a través de los bonos correspondientes forma parte del déficit de explotación, quedamos a la espera de su opinión definitiva para actuar como finalmente se le indique.

Texto al que se alega: (Páginas 77 y 78)

“VI. OPINIÓN

Como resultado de la fiscalización efectuada, se emite la siguiente opinión:

La Consejería de Fomento y Medio Ambiente, incumpliendo lo dispuesto en las bases reguladoras segunda, séptima y novena de la Orden FOM/231/2009, de 9 de febrero, financia un déficit de la explotación que no se corresponde con el real de los servicios de transporte financiados, por lo que no se acredita que la cuantía subvencionada restablezca el equilibrio económico del contrato de gestión del servicio público de transporte de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la LOTT. (Conclusión n.º 4)

También incumple los artículos 11 y 13.1 de la LGS por la incorrecta delimitación del beneficiario en las bases reguladoras, ya que resultan beneficiarios los titulares de autorizaciones administrativas especiales cuya vigencia ha finalizado, pero que continúan prestando el servicio de transporte sin título concesional en vigor y a los que se compensa el déficit ocasionado por la prestación del servicio a través de una convocatoria que no los contempla como posibles beneficiarios. (Conclusión n.º 1)

Además, las modificaciones de los contratos para introducir el transporte a la demanda no reúnen los requisitos mínimos previstos en el artículo 75.1 de la LOTT y el cálculo de la cuantía de la subvención difiere del previsto en las bases reguladoras. (Conclusión n.º 9)

Por último la implantación del transporte metropolitano, con carácter general, no se tramita a través de los procedimientos de coordinación establecidos en la LTUMCyL, y los acuerdos en las Ponencias y Comisiones Técnicas, no constituyen el instrumento jurídico adecuado ni suficiente para asumir obligaciones económicas en nombre de la Administración. En el caso de las subvenciones del transporte metropolitano de Salamanca, Segovia y Valladolid, no se financia el déficit de explotación sino una

bonificación de la tarifa, por tanto su financiación no tiene cabida en el supuesto contemplado en la presente subvención. (Conclusiones números 11 y 14)”.

Alegación realizada:

Teniendo en cuenta, la gran utilidad del informe que ese Consejo emite para una mejor gestión de las convocatorias de subvenciones para cubrir el déficit de explotación de las distintas concesiones, hemos de manifestar que el cumplimiento al que se hace mención en este apartado, solo podrá venir del incremento significativo de la partida presupuestaria reflejada en la Ley de Presupuestos para este fin, ley, obvio decirlo, que aprueban las Cortes de Castilla y León.

Del incumplimiento relativo a las autorizaciones administrativas especiales ya hemos hecho referencia en el punto **1.- de Alegaciones a las Conclusiones**, entendiéndose que no existe tal incumplimiento por los motivos allí expuestos, y quedando a la espera de su informe definitivo.

Sobre el transporte a la demanda y metropolitanos igualmente se estará a su informe definitivo una vez apuntado lo que este Órgano Gestor opina sobre el tema.

Por último agradecer al personal del Consejo de Cuentas su alto grado de profesionalidad, la calidad de su trabajo, aún con puntos de discrepancia, y la disposición total a colaborar con los funcionarios de esta Dirección General para ir desentrañando una materia con peculiaridades y situaciones tan distintas a otras materias, probablemente más fáciles de encuadrar y encontrar un estricto acomodo en la vigente normativa reguladora.

Sirva como final siquiera dos características tan particulares, entre otras, de esta materia:

1. La exclusividad por Ley de los tráficos a favor del concesionario, lo que en muchas ocasiones resulta complicado llegar a acuerdos con los mismos.
2. El estar trabajando sobre unas concesiones “heredadas” del Ministerio de Fomento, que no hacen sencillo ir acomodando a la realidad actual contratos que se firmaron hace 40 años, con una situación poblacional y urbanística radicalmente distinta.

Esperamos aprovechar la obligación legal de convocar el correspondiente concurso público de todo el sistema concesional de transporte público de viajeros, proceso en el

que se está inmerso, para mejorar sustancialmente la oferta de transporte en todos sus aspectos y mantener, al menos, el nivel de empleo existente en la actualidad en el sector. No va a ser tarea fácil, pero empeño y dedicación no van a faltar.

Contestación a la alegación:

La Dirección General de Transportes plantea alegaciones a las Recomendaciones y la Opinión del Informe Provisional, remitiéndose a los argumentos expuesto en las alegaciones hechas a cada una de las conclusiones.

Como establecen las Normas de Auditoría del Sector público, las recomendaciones contenidas en un informe de fiscalización se formulan por el órgano de fiscalización sobre la base de las pruebas efectuadas y la información obtenida en el transcurso de la fiscalización. La opinión refleja en una auditoría de cumplimiento como la actual, si la entidad auditada cumple con la legislación aplicable de acuerdo con los objetivos de la auditoria a la vista de las conclusiones obtenidas.

Con carácter general, las recomendaciones efectuadas derivan de las conclusiones expuestas en el Informe, y éstas, a su vez, de los resultados del trabajo. En la medida en que en el presente documento ya han sido contestadas las alegaciones referidas a las conclusiones, no procede volver a contestar las referidas a las recomendaciones y la opinión.

En todo caso las alegaciones realizadas sobre las recomendaciones serán analizadas por el Consejo de Cuentas en el seguimiento de las recomendaciones tal y como exige el artículo 30 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.