

FISCALIZACIÓN FINANCIERA Y DE CUMPLIMIENTO DEL CONSORCIO DE TRANSPORTE METROPOLITANO DEL CAMPO DE GIBRALTAR

Ejercicio 2020

INTRODUCCIÓN Y RESPONSABILIDAD DE LA CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

La Cámara de Cuentas de Andalucía, en virtud de lo dispuesto en su Ley de creación (Ley 1/1988, de 17 de marzo), y conforme a lo previsto en el Plan de Actuaciones para el ejercicio 2020, ha realizado el informe de fiscalización financiera y de cumplimiento del Consorcio de Transporte Metropolitano del Campo de Gibraltar (en adelante, CTMCG o el Consorcio) correspondiente al ejercicio 2020.

La responsabilidad de la Cámara de Cuentas de Andalucía es expresar una opinión sobre los estados financieros, para lo que ha concluido si se ha obtenido una evidencia adecuada y suficiente de que los estados financieros en su conjunto están libres de incorrecciones materiales, ya sean debidas a fraude o error, y sobre la legalidad de las operaciones efectuadas por la entidad en el ejercicio 2020, para lo que ha emitido una opinión en términos de seguridad razonable sobre la legalidad de las actuaciones llevadas a cabo por el CTMCG, en relación con las áreas relativas al presupuesto y sus modificaciones, formulación y rendición de las cuentas anuales, contratación administrativa, convenios, contratos-programas, gestión de los recursos humanos, transferencias, subvenciones concedidas y tasas y precios públicos.

El CTMCG es una entidad de derecho público de carácter asociativo, adscrita a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene atribuidas las competencias en materia de gestión de las infraestructuras y de los servicios de transporte en su ámbito territorial, abarca ocho¹ municipios, y forma parte de la Red de Consorcios de Transporte Metropolitano de Andalucía.

El CTMCG en virtud de Convenio de Colaboración, de 19 de junio de 2012, con la Consejería de Fomento y Vivienda (en la actualidad Consejería Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio), tiene atribuidas diversas competencias de gestión sobre cuatro concesiones de servicios de transporte público regular permanente de viajeros por carretera de uso general (VJA-038;148;147 y 092), en las que se agrupan las rutas o líneas en las que se presta el servicio.

El 28 de noviembre de 2008, el Consejo de Administración del Consorcio aprobó realizar actuaciones para incorporar en el marco tarifario los distintos transportes urbanos del Campo de Gibraltar, y en el contexto de esa actuación, se firmaron Protocolos Generales con los ayuntamientos de San Roque, la Línea de la Concepción, Algeciras, y Los Barrios, con los que el Consorcio se compromete a regular el régimen de funcionamiento con los operadores de esos servicios de transporte urbano, y en su caso, establecer las compensaciones por el uso de los títulos de integración.

¹ Algeciras, La Línea de la Concepción, San Roque, Los Barrios, Tarifa, Jimena de la Frontera, Castellar de la Frontera y San Martín del Tesorillo.

A su vez, el Consorcio tiene suscrito contratos-programas con cada uno de los operadores de transporte (metropolitano y urbano), por los que se regula la integración de la tarjeta de transporte, y con los que se garantiza que la utilización de dicha tarjeta no suponga para ellos menor recaudación tarifaria, asumiendo ese diferencial las administraciones consorciadas.

Mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 30 de julio de 2019 se aprobó la modificación de los Estatutos del Consorcio, y se adscribió a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio con sometimiento del régimen orgánico, funcional y financiero al ordenamiento autonómico. En consecuencia, a partir del 1 de enero de 2020, el CTMCG está obligado a realizar su gestión presupuestaria, contable y de tesorería con sujeción a lo previsto en el Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía (TRLGHP) y en sus disposiciones de desarrollo. Entre otros aspectos, la citada sujeción ha conllevado la modificación del régimen presupuestario del Consorcio, por lo que ha pasado de confeccionar Estado de Ingresos y Gastos a disponer de créditos limitativos y vinculantes, la integración en el Sistema de Gestión Presupuestaria y Contable (Sistema GIRO), la aplicación al régimen jurídico de la Tesorería General de la Junta de Andalucía (TGJA), por lo que ha dejado de disponer de cuentas bancarias en las entidades financieras, ejerciendo el Consorcio la función de ordenación de sus pagos y la TGJA su materialización, así como el sometimiento al control financiero por parte de la Intervención General de la Junta de Andalucía. La Instrucción 11/2019, de 23 de diciembre de 2019, de la Intervención General de la Junta de Andalucía, ha desarrollado los procedimientos de control interno y contabilización presupuestaria de los consorcios adscritos a la Junta de Andalucía.

INFORME DE FISCALIZACIÓN FINANCIERA

La Cámara de Cuentas de Andalucía emite una opinión de fiscalización financiera con salvedades que se resumen a continuación.

La entidad no ha reconocido ni valorado la cesión de uso gratuita del inmovilizado en donde se ubican sus oficinas administrativas, incumpliendo la norma nº 19 de la segunda parte del Plan General de Contabilidad Financiera de la Junta de Andalucía (PGCF), que establece las normas de reconocimiento y valoración de las adscripciones y otras cesiones gratuitas de uso de bienes y derechos, tampoco se proporciona información alguna en la memoria.

Dentro del epígrafe de “otras deudas” del Pasivo Corriente del Balance se recogen las fianzas recibidas de los usuarios de las tarjetas de transporte, cuyo saldo al cierre del ejercicio asciende a 69.753 euros. Los criterios de reconocimiento y valoración de las fianzas recibidas no garantizan que se pueda disponer de un registro detallado e individualizado de las mismas y, por tanto, de la razonabilidad del saldo de dicha cuenta al cierre del ejercicio.

Respecto a la estructura y contenido de la memoria de los estados financieros, regulada en la tercera parte del PGCF, y que forma parte de las cuentas anuales, de las 21 notas que contempla el modelo de memoria del PGCF se encuentran cumplimentadas 11, y algunas de estas notas continúan sin ajustarse completamente al contenido mínimo previsto en el PGCF, como es el caso de la referente a transferencias, subvenciones y otros ingresos y gastos. Además, no se informa del impacto que en el

ejercicio 2020 ha tenido la evolución de la situación de emergencia sanitaria provocada por el Covid, así como su repercusión y efecto sobre las cuentas de la entidad.

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE CUMPLIMIENTO

La Cámara de Cuentas de Andalucía emite una opinión de cumplimiento de legalidad desfavorable debido a la importancia de los incumplimientos que se detallan en el informe de fiscalización.

A continuación, se recogen de forma resumida estos fundamentos.

El Convenio de Colaboración entre el CTMCG y la Consejería de Fomento y Vivienda para la gestión de servicios de transporte público regular permanente de viajeros por carretera de uso general, se encuentra vencido desde el 2 de octubre de 2020, por aplicación de la Disposición Adicional octava de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), sin que se haya regulado y configurado un nuevo instrumento jurídico por parte de ambas administraciones para la ordenación y gestión de ese servicio. La situación descrita permanece a fecha de finalización de los trabajos de campo.

Las cuatro concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera gestionadas directamente por el CTMCG (VJA-038, VJA-148, VJA-147 y VJA-092), se encuentran extinguidas por la finalización del plazo para el que fueron otorgadas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82.1 de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT) y el artículo 95.1. a) del Reglamento de Ordenación de Transportes Terrestres (ROT). Las citadas concesiones se encuentran en situación de prórrogas “tácitas” en la prestación del servicio para garantizar su continuidad desde el año 2012 en el caso de VJA-038 y VJA-148, año 2013 para la VJA-147 y año 2018 en VJA-092, habiendo, por tanto, transcurrido el límite temporal de 24 meses, establecido en el artículo 97.3 del ROT, el artículo 85 de la LOTT y el artículo 5.5 del Reglamento (CE)1370/2007 para el uso de prórrogas, como medida de emergencia para garantizar la continuidad en la prestación del servicio público, sin que se haya producido la licitación y la adjudicación de las nuevas concesiones. Los hechos descritos suponen además un incumplimiento del artículo 4.3 del Reglamento Europeo y el artículo 72.4 de la LOTT que limitan en un plazo de 10 años los contratos de servicio público de autobús o autocar. En conclusión, las concesionarias están operando sin título habilitante ya que se ha resuelto el vínculo contractual.

Los cuatro concesionarios de transporte metropolitano han firmado contratos-programas con el CTMCG sin disponer de la capacidad y competencia para la firma ya que los títulos concesionales están vencidos. Además, y respecto a la totalidad de los contratos-programas suscritos (urbanos y metropolitanos) se contempla la duración ilimitada incumpliendo el marco legal, ya que las concesiones de las que dependen y con las que se encuentran vinculadas tienen un plazo limitado.

Asimismo, en los contratos-programas se crea un órgano paritario, denominado Comisión de Seguimiento, con representantes tanto del consorcio como del concesionario, pero en la práctica se le dota de diferentes funciones en el ámbito del gobierno y la dirección del consorcio sin que este reconocido estatutariamente, entre otras la fijación de los anticipos a cuenta a los operadores, modificaciones de líneas y numeración, la actualización o modificación de la relación de vehículos

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

adsritos a los servicios, los aumentos de servicios y la fijación de precio kilómetro resultante de la actualización anual.

Los contratos-programas se encuentran directamente vinculados e incluso son dependientes de la existencia del título concesional, firmándose entre otros compromisos para establecer el régimen económico por la aplicación del marco tarifario del Consorcio y la implantación de mejoras en la oferta de servicios concesionales. En el ejercicio 2020 y derivado de la aplicación de los contratos-programas, la Liquidación del Presupuesto de Gastos del Consorcio ha reconocido obligaciones por importe de 1.137.262,53 euros en el capítulo 4 Transferencias Corrientes a empresas privadas, de las que 715.094,60 euros (el 62,88%), son en concepto de compensación por menor recaudación a los diferentes operadores y 422.167,93 euros (el 37,12%), por mejora de servicios. Respecto a la tramitación y registro de las compensaciones recibidas por los concesionarios se señalan las siguientes incidencias:

- Los anticipos aplicados en los meses de julio a diciembre de 2020 no han sido aprobados por la Comisión de Seguimiento como se establece en los contratos-programas.
- Las mejoras tramitadas en el ejercicio se vienen produciendo desde el ejercicio 2012, y tienen como finalidad dar cobertura a una demanda no cubierta por las concesiones, debidas al incremento de demanda y/o deficiente conexión entre los núcleos de población. Estas mejoras se prestan durante todo el ejercicio y el importe tanto en términos de coste como de expediciones es significativo.
- Las mejoras de servicio se aprueban mediante tres resoluciones del Director Gerente, en virtud de la competencia atribuida en el artículo 17 de los Estatutos, que lo habilita para celebrar contratos en virtud de las decisiones del Consejo de Administración. En los expedientes no consta evidencia documental de la decisión del Consejo de Administración.
- No existe evidencia documental detallada en los expedientes de mejora de servicio de la forma del sistema de cálculo del coste del servicio, incluyéndose una tabla de los componentes del coste, sin precisar la forma de cálculo y de la que se obtiene un coste diario de servicio y ruta que se aplica en las liquidaciones.

En el ejercicio 2020 se ha incumplido el artículo 34.4 de los Estatutos del Consorcio, al no aplicar el mecanismo de retención de la participación de los tributos del Estado, por el importe de los derechos pendientes de cobro de ejercicios anteriores correspondientes a los ayuntamientos de Algeciras, Tarifa, Jimena de la Frontera y Los Barrios por valor de 315.621,95 euros.

El convenio suscrito el 20 de septiembre de 2016, por el que se han cedido de forma gratuita las instalaciones por parte de la entidad Transportes Generales Comes S.A. para ubicar las oficinas administrativas del CTMCG, incumple el marco normativo vigente para este tipo de cesiones, ya que no se ha dispuesto con carácter previo de la aceptación del Consejo de Gobierno, según se dispone en el artículo 80 de la Ley 4/1986, de 5 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA

RESUMEN DE INFORME

Al cierre del ejercicio el CTMCG no está aplicando el régimen de personal establecido en el artículo 121 de la LRJSP, que obliga al Consorcio a equiparar sus puestos de trabajo con los de la Junta de Andalucía, con el objeto de aplicar el mismo régimen jurídico y retribuciones que la administración de adscripción.

RECOMENDACIONES

En el Informe se destacan las siguientes recomendaciones para la mejora en el funcionamiento de la organización:

Se insta a la Junta de Andalucía y al CTMCG a configurar a través de un instrumento jurídico adecuado y dentro del marco normativo vigente las relaciones entre ambas entidades, con el objeto de ordenar y gestionar el transporte público regular de viajeros por carretera de uso general, adaptado a la atribución de competencias del Consorcio, ámbito temporal y contratos con los operadores de transporte.

El CTMCG junto con la administración de adscripción, deben realizar los trámites necesarios para licitar y adjudicar las concesiones de transporte regular permanente y de uso general de viajeros por carretera del ámbito territorial del Consorcio que se encuentran vencidas, ya que los concesionarios están operando sin título habilitante lo que supone una restricción a la competencia y el mercado, y solventar la situación actual donde la demanda no es cubierta por las concesiones, y es necesario la tramitación de mejoras de servicio.

Se deberían iniciar los trámites ante el órgano competente de la Junta de Andalucía para proceder a equiparar los puestos de trabajo del Consorcio con los de la Junta de Andalucía con el objeto de igualar tanto el régimen jurídico como sus retribuciones.

NOTA: Los resúmenes se realizan para facilitar la labor de los medios de comunicación y contienen las principales conclusiones del informe. Sin embargo, para realizar un análisis completo de los trabajos de fiscalización de la Cámara de Cuentas es necesario conocer el texto completo del informe que se encuentra en www.ccuentas.es.