

**PROYECTO DE COOPERACIÓN: PLAN DE MEJORA DE
GESTIÓN DE LA RED VIARIA DE TITULARIDAD DE LA
EXCMA. DIPUTACION PROVINCIAL DE CUENCA**

AUTORA – M^a. TERESA ESCASSI GUTIERREZ, JEFE DEL
SERVICIO DE PLANIFICACION Y
CONTRATACION.

FECHA - NOVIEMBRE DE 2.005.

DESTINATARIOS:

D. LUIS MUELAS LOZANO, Presidente de la
Excma. Diputación Provincial de Cuenca.

D. JOSÉ LUIS CHAMÓN MOTA, Diputado del
Área de Política Territorial de la Excma.
Diputación Provincial de Cuenca.

INDICES

Resumen ejecutivo

<i>Indice del documento</i>	<i>pág.</i>
1. Introduucción.....	11
2. El diagnóstico.....	12
2.1. El contexto	12
2.1.1. Características de la provincia	12
2.1.2. Características generales de la organización.	13
2.1.3. Características generales del Servicio de Planificación y Contratación.....	15
2.1.3.1. Check-List	15
2.2. Funciones del Servicio de Planificación y Contratación.....	17
2.3. Actividad del Servicio de Planificación y Contratación.....	19
3. El Problema.....	20
3.1. Análisis DAFO en relación con el problema.....	20
3.2. Identificación del problema a resolver	20
3.3. Causas que han generado el problema	23
3.4. Consecuencias de no afrontar el problema.....	30
4. Propuesta de mejora.....	31
4.1. Los objetivos	31
4.2. Consideraciones previas sobre la viabilidad de la aplicación de la gestión directa en el Plan	35
4.3. Actuaciones	42
4.3.1. Actuaciones previas a la redacción de los pliegos.....	42
4.3.2. Actuaciones referidas al proceso de gestión del contrato de concesión.....	47
4.4. La utilización del cuadro de mando para el seguimiento del Plande Mejora	51
4.5. Calendario de actuaciones.....	53
4.6 Evaluación de los resultados del Plan de Mejora	60

5. Bibliografía.....	64
6. Legislación.....	65

ANEXOS

**Anexo 1.- LA PROVINCIA DE CUENCA EN EL CONTEXTO DE LA REGIÓN
(Datos referidos al año 2004).**

**Anexo 2.- ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS
PRESUPUESTOS INICIALES DE LAS CINCO DIPUTACIONES DE
CASTILLA-LA MANCHA DEL AÑO 2004.**

LISTADO DE ACRONIMOS

<u>Acrónimo</u>	<u>Significado</u>
LRBRL	Ley Reguladora de las bases de Régimen Local.
TRLCAP	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
RGCAP	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
PEIT	Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes.
KM	Kilómetro.
FEDER	Fondos Europeos de Desarrollo Regional.
MAP	Ministerio para la Administraciones Públicas.
DAFO	Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.
IVA	Impuesto sobre el valor añadido.
IP	Índice de peligrosidad.

Resumen ejecutivo.

El presente Plan de mejora se **ha elaborado** para tratar de dar una solución ajustada a la creciente necesidad de vertebrar de forma integral la red de carreteras de la Diputación Provincial de Cuenca. La red de carreteras debería posibilitar de una parte, una adecuada accesibilidad de los núcleos de la provincia, especialmente los más dispersos, y de otra un sistema completo de conservación y mantenimiento de la red.

El documento ha sido preparado por **decisión** del equipo de gobierno de la Diputación y más concretamente por la Presidencia y el Diputado del Área de Política Territorial, en el ámbito de una estrategia territorial para la consecución de un crecimiento territorial equilibrado que contribuya a un desarrollo local sostenible y a una idónea articulación de la provincia.

El marco de este Plan de mejora viene establecido por la conveniencia de dotar a la Diputación Provincial de Cuenca de una red de carreteras acorde a las necesidades del momento, mediante el desarrollo de un sistema integrado de transporte por estas vías que permita superar las diferencias de accesibilidad de la provincia que se crearían en relación con las vías de alta capacidad programadas en el Plan Estratégico del Estado de Infraestructuras de Transporte (PEIT-2005/2020) para el territorio de Cuenca y con el II Plan Regional de Carreteras de Castilla-La Mancha (1.998-2008).

La finalidad del plan de mejora consiste en establecer un modelo de gestión que, siendo acorde con la dotación de estas infraestructuras y la consolidación de la red de carreteras de titularidad de la Diputación, establezca un marco eficiente para el sistema de transporte por estas vías a largo plazo (2.006/2.022), en términos de calidad en la prestación del servicio y en condiciones adecuadas de seguridad vial y capacidad.

Los límites del análisis se encuentran vinculados al mantenimiento de los niveles de inversión precisos sin comprometer los equilibrios presupuestarios, disponiendo de más y mejores infraestructuras que permitan el desarrollo en menor tiempo y ofrezcan una accesibilidad a un mayor número de ciudadanos.

La metodología de trabajo para la elaboración del Plan se ha basado en distintas técnicas de diagnóstico; en la elaboración de estudios previos manteniéndose diversas reuniones con el equipo de trabajo creado al efecto; en el informe redactado en diciembre de 2003 por los Servicios de la Diputación sobre el estado de la red de carreteras de su titularidad; en diversas entrevistas con la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y en numerosas consultas y análisis de documentación sobre modos de gestión y fórmulas de financiación adoptadas por distintas Administraciones, principalmente estatal y autonómica, en materia de inversiones en infraestructuras de carreteras

La confluencia en la provincia de diferentes variables de tipo territorial, de población y socioeconómicas tales como su extensión; el importante número de municipios que la integran, su escasa representación demográfica y la longitud de la red viaria provincial, son factores que han potenciado una tendencia hacia el despoblamiento de los núcleos rurales alejados de las zonas de desarrollo, en favor de la capital de la provincia o de otras zonas limítrofes más desarrolladas, y han condicionado **la**

priorización de otro tipo de infraestructuras básicas (abastecimientos de agua, saneamientos, depuración aguas, etc.) **en detrimento de** determinados servicios de proximidad como la intervención para **el acondicionamiento, mejora y conservación de la red.**

Por lo anteriormente expuesto, y aun cuando se ha desarrollado una planificación en actuaciones de la red provincial de carreteras desde el año 2000, la situación actual no difiere sustancialmente de la analizada con respecto a dicha anualidad, tal y como se desprende del estudio sobre el estado de la red redactado por los Servicios de la Diputación en diciembre del año 2003 y del análisis de los indicadores de productos efectuado durante la elaboración del Plan.

Del resultado de estos elementos se han obtenido los datos que han permitido detectar **el problema** y constatar que de los 1.499,3 Km. totales de la red, unos 890,4 Km. se encuentran en una situación más o menos aceptable, dado que sobre dichos tramos se ha incidido en los últimos años; sin embargo el hecho de no haberse acompañado de una conservación permanente y adecuada ha provocado que el grado de deterioro con el tiempo sea claramente progresivo. Los restantes 608,9 Km. se encuentran en un estado calificado de claramente deficiente y en algunos tramos cabe adjetivarse de peligroso para la circulación vial.

De ello se desprende, que a pesar del total de 75 actuaciones en la red durante el quinquenio 2000/2005, de la inversión global de 10.918.291.-€, de la prioridad establecida para su ejecución en función del estado de la red y de la propia funcionalidad de las carreteras atendiendo a su situación geográfica, no se ha evitado que el problema siga persistiendo y que su evolución denote un empeoramiento año tras año.

Varias son **las causas** que han generado el problema:

1) Las diversas **variables** de tipo socioeconómico, territorial y de población anteriormente apuntadas.

2) Clara **insuficiencia del número de actuaciones** programadas **en carreteras**, principalmente en los dos últimos ejercicios. En la anualidad de 2.004, el número de actuaciones correspondientes a carreteras representó un 4,52% sobre el total del conjunto de inversiones. En el ejercicio 2005, la cifra resultante es claramente inferior, un 0,894 % sobre el conjunto de actuaciones planificadas para esta anualidad.

3) **Alto coste de Kilómetro** construido de carretera.

4) **Límites establecidos para la cofinanciación** de este tipo de proyectos con cargo a la Cooperación Económica Estatal y a los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER). Esta limitación requiere arbitrar las actuaciones oportunas que permitan utilizar nuevas fuentes de financiación distintas a la tradicional inversión directa, teniendo en cuenta que la financiación que proviene de ayudas europeas y que han soportado hasta ahora una buena parte de la inversión realizada, en concreto con cargo a los Fondos Europeos, previsiblemente presentará cambios en el montante y en su distribución para el próximo periodo 2007-2013, encontrándose actualmente en fase de negociación y sin poder anticipar con precisión los resultados.

5) Insuficiencia de recursos humanos y financieros. La carencia de recursos humanos se ha detectado especialmente significativa en la unidad de conservación de carreteras.

Como consecuencia de su reducida plantilla (20 personas y 3 vacantes) y de la insuficiencia de los recursos financieros asignados, **el sistema de conservación** de la red de carreteras de la Diputación se caracteriza por: 1) Se priorizan las nuevas inversiones frente a la conservación o actuaciones menores de mejora funcional; 2) El sistema de conservación es incompleto y descuida las actuaciones a medio plazo y 3) Existen diferencias en la calidad del servicio ofrecido al usuario, según la titularidad de la red o la forma de gestión de la infraestructura.

6) Falta de estudios previos y reales **del tráfico**.

7) Ausencia de coparticipación financiera, falta de coordinación y de programación adecuada con **la Administración Autonómica**. En los últimos cuatro años, no se ha suscrito ningún Convenio de colaboración con la Consejería de Obras Públicas para establecer una acción conjunta y coordinada en la mejora de las infraestructuras de la red viaria de titularidad provincial.

Las consecuencias que pudieran derivarse en caso de no afrontar el problema se concretarían en:

- La creciente pérdida de rentabilidad en las líneas de transporte regular.
- La anulación de la prestación del servicio en zonas con escasa población, débil densidad y hábitat disperso.
- Problemas en el transporte de mercancías y déficit en el transporte de viajeros.
- Falta de accesibilidad de la red viaria provincial en discordancia con la red regional y nacional.
- Imposibilidad de conseguir un crecimiento territorial equilibrado e inadecuada articulación territorial.

Frente a estos problemas el Plan articula los siguientes **objetivos específicos: acondicionar** en el plazo máximo de dos años el **40,6%** de la red (que representará ejecutar 608,9 Km. calificados de muy deteriorados y peligrosos y su consiguiente conservación) y **asegurar** la prestación efectiva en **la conservación del 59,4%** de la red (890,4 Km. sobre los que se ha actuado en los últimos años en construcción pero sin un mantenimiento sostenido).

El mantenimiento de un adecuado ritmo inversor y las necesidades crecientes de gastos en conservación, muy relegados en los últimos años, y sin embargo fundamentales para alcanzar un nivel adecuado en la dotación de infraestructuras, promueven acometer una reorganización en el modelo actual de gestión de las carreteras de titularidad provincial.

El planteamiento sobre la continuidad de la gestión directa en la prestación del servicio y la financiación exclusiva con fondos públicos, han sido, por tanto, objeto de revisión en el Plan de mejora. Tras barajarse una serie de consideraciones sobre la viabilidad de distintas alternativas, el Plan de mejora ha articulado una solución a través **de la externalización** con la fórmula del contrato **de concesión de obra pública**, contrato mayoritariamente elegido por las administraciones públicas para la ejecución de las grandes infraestructuras en carreteras.

La utilización del modelo de financiación público-privada y la aplicación de la fórmula del contrato de concesión de obra pública, constituyen para las Diputaciones Provinciales un marcado carácter **innovador** dado que, hasta la fecha, ambas modalidades han sido aplicadas en infraestructuras de carreteras de la red de titularidad estatal y autonómica

Dos son los principios fundamentales de este tipo de concesión, el primero viene delimitado por la **transferencia de riesgos**, el concesionario asume, los riesgos y responsabilidades derivados de los proyectos de construcción, de la financiación, construcción, gestión del servicio público y conservación de la carretera. La segunda regla principal viene determinada en razón a **la calidad en la prestación del servicio** a través del establecimiento de los incentivos y penalizaciones determinados en los pliegos.

La fórmula seleccionada ofrece varias **ventajas** ya que posibilita: 1) mantener los niveles de inversión precisos sin comprometer los equilibrios presupuestarios; y 2) disponer de más y mejores infraestructuras que permitan el desarrollo en menor tiempo y ofrecer una accesibilidad a un mayor número de ciudadanos.

No obstante, para que persistan las razones en las se fundamenta la elección del modelo, debe quedar garantizada la **calidad** de la prestación con la observación de los estándares adecuados que deben respetarse en todo momento; se deben establecer los **controles** e inspecciones para asegurar dicha calidad; y debe tenderse a la consecución en la reducción de costes. Sin embargo, otros factores como mejorar la rapidez o la calidad de los servicios públicos se han evidenciado como agentes de mayor importancia en este Plan a dicha reducción.

Además de la fórmula preferente de gestión indirecta a través de la concesión de obra pública, se propone aplicar la herramienta general de gestión de **Cuadro de Mando** para el seguimiento del Plan.

De entre los **beneficios** en la utilización de este instrumento primarán en el Plan de Mejora los siguientes: permite diseñar un sistema base de indicadores de gestión para todas las áreas de la organización implicadas en el Plan Integral de Carreteras; delinear una metodología para aplicaciones específicas en áreas concretas, posibilitando, entre otros, la determinación de indicadores de coordinación y comunicación en procesos ínter departamentales; ayuda a disponer de datos estándar para los puestos directivos; facilita la realización de informes de gestión de manera sencilla y homogénea y fundamentalmente es una herramienta que indica como **mejorar el control de gestión** especialmente **en los procesos de externalización** de servicios.

Las actuaciones propuestas en el Plan giran sobre la **medida clave** en el proceso de externalización y que se concreta en la redacción de **los pliegos** de condiciones económico-administrativas particulares y de prescripciones técnicas que definirán las particularidades de la prestación del servicio, y sus especificaciones concretarán que desea la Administración y que debe ofertar el concesionario.

Con objeto de esta concreción se proponen las siguientes **actuaciones previas** a la elaboración de los pliegos: 1) La Redacción de los Proyectos técnicos de trazado para acondicionar en el plazo máximo de dos años 62 carreteras ejecutando 608,9 Km., con un **coste de construcción de 40.876.816.-€**. Los proyectos de trazado servirán de fundamento a la propuesta técnica que presentará el licitador.

Para la realización de esta actuación relativa al objetivo específico nº 1 se utilizarán **dos modos de gestión**, la gestión directa por los propios servicios de la Diputación (redacción de 28 proyectos) y la indirecta a través de un contrato de consultoría y asistencia técnica (redacción de 34 proyectos).

El coste de esta gestión indirecta se elevaría a 1.018.800.-€. Para financiar este contrato se realizará una operación de crédito que se amortizará en 3 años, para lo cual se consignará 400.000.-€ en el 2005 y 400.000 en 2006. En el ejercicio económico 2007 la consignación relativa a amortización ascendería a 218.800.-€.

2) Los proyectos relativos a conservación y explotación de las carreteras, que se requieren realizar como actuaciones encaminadas a lograr el objetivo específico nº 2, serán redactados por el Servicio de Obras Provinciales de la Diputación. El **presupuesto de conservación** supondrá **29.458.018.-€**.

La segunda actuación o medida se centra en la retribución a favor del concesionario (Canon de Demanda) que se calculará **en función del tráfico** y, por tanto, de la utilización de las diversas carreteras por los usuarios, teniendo en cuenta la rentabilidad económica, costes de inversión y operación y viabilidad económica, permitiendo establecer a la Administración concedente la limitación de las aportaciones económicas al proyecto durante el plazo de concesión. El riesgo de tráfico también será asumido por la empresa concesionaria.

En concreto para conocer **las proyecciones de demanda de tráfico**, se requieren las siguientes medidas en las que se combinará la gestión directa con la indirecta: 1) Estudios de tráfico previos realizados por la propia Diputación, 2) Adjudicación de dos contratos de consultoría y asistencia técnica sobre estudio de datos de aforos con estimación de intensidad media de vehículos en carreteras de la provincia y colocación, recogida, y toma de datos de contador de tráfico, con especificación de vehículos ligeros y pesados y elaboración de los correspondientes informes.

El coste de estos dos contratos de consultoría, IVA incluido, asciende a 16.124.-€.

Otras actuaciones propuestas en el Plan vienen referidas al **proceso de gestión** del contrato de concesión. Por razones de economía de escala, de operatividad por la extensión geográfica de la provincia y por motivos de ordenación territorial de la red provincial, se realizará la **zonificación de la provincia** en cuatro partes diferenciadas. Paralelamente, se requiere una **aplicación informática específica** para el control del contrato de concesión tanto en el objeto relativo a la construcción de las carreteras como para la conservación de las ya construidas. El Programa Informático deberá ser realizado por el propio Servicio de Informática de la Diputación.

La tercera línea de acción viene referida a la **reestructuración** de la Unidad de Conservación de Carreteras adecuando sus funciones a una labor de apoyo en el control del concesionario. Con la reestructuración propuesta en el Plan en dicha unidad, el ahorro sería de 24.282,78.-€.

Por último, se proponen una serie de **medidas correctoras** aplicables por las desviaciones producidas en el contrato, por incumplimientos o por reducción del nivel de calidad del servicio, mediante las penalizaciones o la resolución del contrato.

Para la implantación de las acciones de mejora propuestas se ha establecido un **calendario de actuaciones**, determinando quién es el responsable de la puesta en

marcha y de la ejecución de las acciones de mejora, las diferentes tareas a desarrollar, los recursos humanos y materiales necesarios, el período de consecución, la fecha de inicio, los indicadores de seguimiento y los responsables de realizar el control y seguimiento de las mismas. Este calendario especifica las tareas previas a realizar en el 2005, y las correspondientes una vez adjudicado el contrato de concesión.

Para **evaluar** el plan se ha establecido un doble sistema: evaluación de productos y evaluación de impacto. Con la primera evaluación se medirá el cumplimiento de los objetivos específicos previstos en el Plan de mejora.

Con la evaluación de impacto se medirá los efectos que se producirán en la población en los siguientes términos:

1) Porcentaje de siniestralidad. Cada año a partir de la puesta en servicio de las carreteras, se calculará el índice de peligrosidad. El aumento de la accidentalidad llevará aparejada la penalización correspondiente. Por el contrario, la Administración premiará el incremento de seguridad.

2) Para evaluar la percepción de la calidad de servicio por los usuarios, se realizarán encuestas. Los criterios a evaluar en las encuestas serán la comodidad en la circulación; la percepción de la seguridad; la información; las consideraciones estéticas y medioambientales, etc.

Estas encuestas se realizarán transcurridos 3 meses desde el inicio de la concesión en la conservación de las carreteras ya acondicionadas y al finalizar la construcción de las 62 carreteras.

1.- Introducción

El presente Plan de Mejora persigue impulsar una comunicación integral y consolidar la red de carreteras de titularidad de la Diputación Provincial de Cuenca, estableciendo para ello un marco eficiente para el sistema de transporte por carreteras a largo plazo (2.006/2.022), en términos de calidad en la prestación del servicio y de condiciones adecuadas de seguridad y capacidad.

El Plan de mejora se elabora, por tanto, para tratar de dar una solución ajustada a la creciente necesidad de vertebrar de forma integral la red que permita conseguir de una parte, una adecuada accesibilidad de los núcleos de la provincia, especialmente los más dispersos, y de otra un sistema completo de conservación y mantenimiento de la red.

El documento ha sido preparado por decisión del equipo de gobierno de la Diputación y más concretamente por la Presidencia y el Diputado del Área de Política Territorial.

El marco de este Plan de mejora viene establecido por la conveniencia de dotar a la Diputación Provincial de Cuenca de una red de carreteras acorde a las necesidades del momento, desarrollando a tal efecto, un sistema integrado de transporte que permita superar las diferencias de accesibilidad de la provincia que se crearían en relación con las vías de alta capacidad programadas en el Plan Estratégico del Estado de Infraestructuras de Transporte (PEIT-2005/2020) para el territorio de Cuenca y con el II Plan Regional de Carreteras de Castilla-La Mancha (1.998-2008).

Para la consecución de los objetivos finales pretendidos por el Plan, que se concretan en acondicionar de forma inmediata los tramos de la red calificados de muy deteriorados y peligrosos y asegurar una prestación efectiva en la conservación de la totalidad de la red, se han establecido las medidas oportunas que contribuirán a la prestación del servicio público con los mayores niveles de calidad y eficiencia.

La metodología de trabajo para la elaboración del Plan se ha fundado en distintas técnicas de diagnóstico; en la elaboración de estudios previos manteniéndose diversas reuniones con el equipo de trabajo creado al efecto; en el informe redactado en diciembre de 2003 por los Servicios de la Diputación sobre el estado de la red de carreteras de su titularidad; en diversas entrevistas con la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y consultas y análisis de documentación sobre modos de gestión y fórmulas de financiación adoptadas por distintas Administraciones, principalmente estatal y autonómica, en materia de inversiones en infraestructuras de carreteras.

Con la metodología citada se ha buscado que la propuesta de mejora demostrara entre otros aspectos: la idoneidad sobre si la solución estaba adaptada al problema; la globalidad, en relación a si la solución abordaba varios problemas o factores causales a la vez y, por último, si la solución podría ser aceptada en buena medida por los usuarios (externos e internos).

En el proceso de desarrollo del Plan de mejora, tras barajarse una serie de consideraciones sobre la viabilidad de distintas alternativas junto al indispensable mantenimiento de los niveles de inversión en infraestructuras de carreteras sin comprometer los equilibrios presupuestarios, se ha destacado el modelo de

financiación Público-Privada a través de la fórmula del régimen concesional, utilizada preferentemente hasta el día de la fecha en las grandes infraestructuras de carreteras, y en concreto la denominada concesión de obra pública.

Para el seguimiento del Plan se aplicará la herramienta general de gestión de Cuadro de Mando que permite entre otras utilidades, la mejora del control de gestión especialmente en los procesos de externalización de servicios.

La finalización del contrato de concesión se fija con un horizonte hasta el 2.022, siendo el límite temporal para su comienzo el del ejercicio 2.006.

El contenido de los capítulos en los que el Plan se estructura sigue la siguiente secuencia:

En primer lugar se destaca el contexto en el que se implantará el Plan de mejora con referencias a las características de la provincia de Cuenca, de la organización y del Servicio de Planificación y Contratación.

En el segundo apartado, se citan los problemas más importantes detectados, las posibles causas que los han originado y las consecuencias que se derivarían de no afrontar el problema. Por último, el tercer apartado describe la propuesta de mejora en la que se encuadran los objetivos fijados, las actuaciones que operarán para la consecución de los objetivos, el calendario de actuación y la evaluación del Plan.

2.- EL DIAGNÓSTICO.

2.1. EL CONTEXTO

2.1.1. CARACTERÍSTICAS DE LA PROVINCIA DE CUENCA. DATOS CUANTITATIVOS Y VALORACIÓN CUALITATIVA.

En el proceso de identificación del problema o de la situación a mejorar es conveniente efectuar una primera aproximación del número de habitantes que pudieran verse afectados por aquél, y señalar las principales características de la población afectada como: edad, sexo, situación socioeconómica, ocupación, empleo, etc. y por otro lado, tratar de establecer su dimensión geográfica que permita identificar la zona afectada por los problemas y las áreas de influencia correspondientes.

La valoración cualitativa y cuantitativa que seguidamente se describe ha servido de vinculación en el plano organizativo tanto para la planificación estratégica, como soporte para la toma de decisiones de la conducción de la organización; como para la planificación operativa y la programación, la primera al ser el instrumento de la gerencia y ésta última como herramienta cotidiana de la coordinación y de la previsión del uso de los recursos disponibles.

En este contexto la provincia de Cuenca, perteneciente a la Comunidad Autónoma de Castilla- La Mancha, cuenta con una población total de 204.546 habitantes, y una superficie de 17.140 Km.

La provincia la integran un total de 238 municipios, con una extensión media de 72 Km. cuadrados, que representan el 2,93% del total de municipios de España, siendo la densidad media a nivel provincial de 12 habitantes por Km. cuadrado.

La red viaria provincial es sumamente extensa abarcando una longitud de 1.499,3 Km., y su estado de conservación en muchos tramos no sólo es deficiente sino en ocasiones peligroso para la seguridad vial, tal y como quedó constatado en el informe sobre el estado de la red elaborado por los Servicios de la Diputación en diciembre de 2003.

La gran extensión del territorio provincial y la longitud de la red viaria de titularidad de la Diputación y su defectuoso estado en determinados tramos han dificultado una auténtica articulación territorial, especialmente en los núcleos más alejados y dispersos. **El acondicionamiento de la red y su conservación y mantenimiento permanente** permitirán, sin duda, evitar este progresivo aislamiento y conseguir unas condiciones adecuadas de accesibilidad continuamente demandadas por los municipios de la provincia.

Merece destacar que los Ayuntamientos de la provincia de Cuenca se caracterizan en líneas generales por su reducida capacidad financiera, lo que conlleva que sus recursos utilizados ya sean técnicos, humanos (en un 80% sólo disponen de un Secretario-Interventor), informativos o de otra índole, sean insuficientes para la prestación de sus servicios.

Los factores anteriormente descritos han conllevado a una tendencia hacia el despoblamiento de los núcleos rurales alejados de las zonas de desarrollo, en favor de la capital de la provincia o de otras zonas limítrofes más desarrolladas y han condicionado **la priorización de otro tipo de infraestructuras básicas** (abastecimientos de agua, saneamientos, depuración aguas, etc.) **en detrimento de** determinados servicios de proximidad como la intervención para **el acondicionamiento, mejora y conservación de la red**.

En resumen, las características descritas, la propia idiosincrasia de la provincia de Cuenca y su posición en el conjunto de la región han incidido en el plano organizativo de la Diputación Provincial, en sus políticas públicas en materia de infraestructuras en carreteras, en su función planificadora, tanto a nivel estratégico como operativo, y en el control de gestión como examen de la eficiencia, eficacia, economía y equidad en la administración de los recursos de la organización.

Para otros datos de interés provincial y regional **véase anexo nº 1**.

2.1.2.- CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS ORGANIZACIÓN.

La Diputación Provincial de Cuenca se organiza en diez Áreas. Conforme a esta estructura organizativa y a la plantilla del personal del año 2005, a su vez, las distintas unidades administrativas se encuentran adscritas a una de las áreas anteriormente citadas.

La organización cuenta además con cuatro organismos autónomos con personalidad jurídica propia para la gestión de sus respectivos intereses fijados en sus correspondientes estatutos y presupuestos.

El total de funcionarios y personal laboral de la organización, excluidos el personal de los organismos autónomos, asciende a 348 personas; y el presupuesto total de gastos del capítulo I (Personal) para el presente ejercicio económico de 2005, asciende a 15.456.111,38.-€.

La Diputación responde, dentro de los modelos de estructura administrativa, al llamado clásico burocrático, siendo una segunda característica de la organización su fuerte departamentalización que impide lograr una coordinación eficaz entre las distintas unidades administrativas.

El sistema señalado carece, por tanto, de la necesaria operatividad, con las consecuencias de lentitud en la implementación de decisiones y con poca fluidez tanto en sentido ascendente como descendente.

En el entorno interno, la Diputación se caracteriza por el establecimiento de condiciones organizativas poco favorables, ya que mantiene una estructura poco flexible que dificulta la adaptabilidad a cualquier cambio organizacional con la imposibilidad de mantener una amplia visión hacia la innovación.

En materia de recursos humanos no se ha abordado una reestructuración general y acorde con la realidad de la organización desde 1.992, tan sólo en determinadas áreas se han efectuado modificaciones puntuales al catálogo de puestos de trabajo.

Tampoco se ha utilizado desde aquella fecha una herramienta básica para el establecimiento de toda política de recursos humanos en las organizaciones, como es un adecuado análisis y una descripción de los puestos de trabajo.

La organización carece, asimismo, de una utilización plena de los servicios que ofrece en la actualidad la administración electrónica.

En resumen, la gestión de la organización en su conjunto no es todo lo eficiente que se desearía.

Los procesos no son lo suficientemente ágiles ni flexibles para permitir optimizar los recursos y tampoco facilitan la comunicación y coordinación con otras administraciones ni entre la propias unidades de gestión de la organización.

La orientación y colaboración con los Ayuntamientos de la provincia, a pesar de su escasa dimensión, no se circunscribe a demandar de la Diputación un mero reparto de subvenciones sino que reivindican otro tipo de políticas y proyectos y una correcta y planificada información sobre los servicios que presta la Diputación bien con carácter exclusivo bien compartido o delegado.

En el ámbito de la situación financiera de la organización, se puede afirmar que existe un endeudamiento sostenido, situación que nace en el ejercicio económico de 1.996 al acordar la organización una refinanciación de la deuda por un periodo de 15 años y un período de carencia de 2 años durante las anualidades 2.004 y 2.005.

El saldo vivo a 31 de diciembre de 2.003 según la liquidación del presupuesto de dicho ejercicio ascendía a 26.244.463,33.-€. El resumen por capítulos del presupuesto de ingresos y del presupuesto de gastos para el año 2005, queda reflejado en la siguiente tabla:

PRESUPUESTO INICIAL INGRESOS

CAPITULO	CONSIGNACION.-€.
Capítulo 1 (Impuestos directos)	875.000,00
Capítulo 3 (Tasas y otros ingresos)	1.044.253,00
Capítulo 4 (Transferencias Corrientes)	45.829.315,36
Capítulo 5 (Ingresos Patrimoniales)	250.577,18
Capítulo 6 (Enajenación de Inversiones Reales)	6,00
Capítulo 7 (Transferencias de Capital)	9.214.643,14
Capítulo 8 (Activos Financieros)	420.506,00
TOTAL PRESUPUESTO INGRESOS	57.634.300,68

PRESUPUESTO INICIAL DE GASTOS

CAPITULO	CONSIGNACION.-€.
Capítulo 1 (Gastos de personal)	15.456.111,38
Capítulo 2 (Gastos en bienes corrientes y servicios)	4.964.041,00
Capítulo 3 (Gastos financieros)	643.006,00
Capítulo 4 (Transferencias corrientes)	13.184.461,68
Capítulo 6 (Inversiones reales)	19.198.355,62
Capítulo 7 (Transferencias de capital)	3.367.819,00
Capítulo 8 (Activos financieros)	420.506,00
Capítulo 9 (Pasivos financieros)	400.000,00
TOTAL PRESUPUESTO GASTOS	57.634.300,68

Fuente: Elaboración Propia.

Para la descripción de los capítulos de ingresos y gastos con datos comparativos entre las distintas Diputaciones de Castilla-La Mancha, véase Anexo nº 2.

2.1.3.- CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN Y CONTRATACIÓN.

2.1.3.1.- CHECK-LIST

La complejidad de realizar una profunda “auditoria” del Servicio de Planificación y Contratación por falta de tiempo y de los suficientes conocimientos en la materia impide abordar esta metodología de trabajo. Sin embargo y sin la exhaustividad que el tema requiere, si se considera procedente efectuar unos datos que permitan un somero diagnóstico de la unidad administrativa donde se pretende implantar el plan de mejora.

El Servicio de Planificación y Contratación se integra dentro del Área de Política Territorial de la Diputación Provincial, siendo el total de la plantilla adscrita a este área de 57 personas de las cuales, 55 son funcionarios de carrera (4 funcionarios

del Grupo A, 4 del Grupo B, 6 del Grupo C, 34 del Grupo D y 7 del Grupo E) y 2 pertenecen a la plantilla del personal laboral.

Hasta el año 1992 la denominación del Servicio de Planificación y Contratación era la de Servicio de Cooperación; no obstante, tal modificación en el nombre no supuso una reestructuración sustancial de la unidad administrativa referida, ni en materia de recursos humanos, ni técnicos u organizativos.

El Servicio responde en líneas generales, al igual que el conjunto de la organización, a una estructura clásica burocrática. En su ámbito de gestión, dentro del conjunto de la organización, el Servicio requiere un grado de adecuación importante de los procesos con distintas unidades administrativas.

En concreto la coordinación, colaboración y adecuación de procesos dentro del área de Política Territorial reviste especial importancia con el Servicio de Obras Provinciales, por las funciones asignadas a dicha unidad administrativa (elaboración de proyectos, direcciones y recepciones de contratos de obras, etc.); con el área de Hacienda (fundamentalmente la Intervención por su función fiscalizadora); y con el Servicio de Informática (por que la aplicación informática para la gestión de las funciones del Servicio es la única de toda la organización que ha sido realizada internamente).

En este contexto, y por lo que respecta a la estructura orgánica señalar que en la diferenciación horizontal, el órgano de nivel más alto corresponde a Jefatura de Servicio y el de nivel más bajo a negociado, con un predominio de los puestos operativos sobre los profesionales. Asimismo, el modelo predominante es el de agrupación según funciones y procesos de trabajo.

El total de la plantilla adscrita al Servicio de Planificación y Contratación es de 14 funcionarios de carrera, (un 4,02% sobre el total de la plantilla de la Diputación).

De los 14 funcionarios: 3 pertenecen al grupo A (la jefe de servicio, y dos jefes de sección de planificación y contratación que representan un 1,03% sobre la totalidad del Grupo A de la organización, excluido personal eventual); 3 funcionarias de grupo C (administrativos adjuntos de sección, que representan el mismo porcentaje del 1,03%) y 8 funcionarios Grupo D (Auxiliares administrativos Jefes de Negociado, de los cuales 4 están adscritos a la Sección de Planificación y 4 funcionarios a la Sección de contratación, un 5,44 % sobre el total del Grupo D).

Todas las plazas y puestos de trabajo se encuentran cubiertos en el momento actual y la totalidad de los funcionarios han accedido a su plaza por el sistema de oposición libre.

La correlación por sexos es bastante equilibrada, el número de mujeres es de 8 y el de hombres de 6. La edad media es de 46 años, la antigüedad media en la organización es de 19 años y la de permanencia en el servicio es de 13,4 años.

En cuanto a las titulaciones académicas los 3 funcionarios del Grupo A tienen la licenciatura en Derecho, 7 son diplomados universitarios y 3 disponen del título de bachillerato.

El coste total del Capítulo 1 del personal del mes de julio de 2.005 del Servicio de Planificación y Contratación asciende a 504.242,07.-€, con el siguiente desglose por puestos de trabajo:

Jefe de Servicio A/28	56.036,46 .-€.
Jefe Sección de Planificación A/26	51.885,61 .-€.
Adjunto Sección Planificación C/22	37.752,90 .-€.
Adjunto Sección Asesoramiento C/22	38.648,49 .-€.
Jefe Negociado D/18	27.825,50 .-€.
Jefe Negociado D/18	29.395,33 .-€.
Jefe Negociado D/18	29.094,62 .-€.
Jefe Negociado D/18	29.094,62 .-€.
Jefe Sección de Contratación A/26	48.474,75 .-€.
Adjunto Sección Contratación C/22	39.101,20 .-€.
Jefe Negociado D/18	30.598,20 .-€.
Jefe Negociado D/18	29.395,33 .-€.
Jefe Negociado D/18	27.543,73 .-€.
Jefe Negociado D/18	29.395,33 .-€.
TOTAL SERVICIO.....	504.242,07.-€.

- Los importes han sido calculados teniendo como base las retribuciones de mes de julio de 2005.
- Las cuantías incluyen los gastos empresariales de Seguridad Social.
- Los importes recogen las retribuciones fijas, sin incorporar otro tipo de retribuciones variables (productividad, horas extraordinarias, etc.)
- El estudio es nominal, por lo que los importes recogen las retribuciones básicas de carácter personal como la antigüedad.
- A, B, C, D, corresponden a grupos de titulación y 28, 26, 22 y 18 a niveles asignados al puesto de trabajo.

Por último, el número de niveles entre el nivel estratégico y el operativo anteriormente indicado, demuestra una estructura con una elevada longitud.

2.2.- FUNCIONES DEL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN Y CONTRATACIÓN.

En el marco de las competencias propias que le son atribuidas a las Diputaciones Provinciales, por los artículos 31.2 a) y 36.2 a) de la Ley 7/1985 de 2 de abril

Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), cabe señalar que entre **las principales funciones** del Servicio de Planificación y Contratación destacan:

- 1) La gestión integral de las líneas de cooperación económica con las entidades locales integrantes de la provincia en materia de infraestructuras y equipamientos.
- 2) La tramitación de los procesos de inversiones de reposición y mantenimiento de la totalidad de los inmuebles del patrimonio de la organización.
- 3) La ejecución de las actividades y actuaciones previstas en el Real Decreto Legislativo 2 /2000 de 16 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (T.R.L.C.A.P.) y Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGCAP) para la contratación de las obras o servicios y de los contratos de consultoría y asistencia técnica necesarios para los fines indicados.
- 4) El control y seguimiento de los restantes procesos hasta la liquidación de los expedientes.
- 5) La gestión de expropiaciones.
- 6) Información y asesoramiento a los municipios de los procedimientos señalados y de cualquier tipo de inversiones en infraestructuras.
- 7) La redacción de cualesquiera otros pliegos de condiciones para la adjudicación de contratos de suministros, servicios, etc.

Los instrumentos de Cooperación Económica Local se materializan junto con las aportaciones económicas y de otra índole por parte de la Diputación, con las intervenciones de otras Administraciones Públicas o Instituciones y de la propia Unión Europea a través de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER).

Una de las fórmulas encaminadas a la consecución de la cooperación económica local se plasma en la concesión de inversiones a través de diversas líneas de ayuda.

Entre las principales líneas de ayuda de otras administraciones para inversiones en carreteras se encuentran, las determinadas en el Real Decreto 835/2003 de 27 de junio (y que se concretan en el Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios de competencia municipal y de Carreteras de la red viaria Provincial y el Programa Operativo Local (para regiones consideradas objetivo nº 1).

Sin embargo, merece destacar que la cooperación económica con los Ayuntamientos para las infraestructuras relativas a la **red viaria provincial**, no se circunscribe en la organización a las líneas de ayuda con exclusiva participación de la Administración Estatal o Comunitaria, sino a otras fórmulas de colaboración (fundamentalmente mediante la suscripción de Convenios) con la Administración Regional y otras Instituciones de carácter público.

La negociación y posterior obtención de otras vías de financiación en **materia de inversiones en carreteras** y de otra índole comienza su crecimiento paulatino a partir del año 2000, como fruto de la identificación por la organización de una **serie de estrategias de desarrollo** para la consecución de los objetivos fijados y relativos

a alcanzar una mayor cohesión económica y social en el territorio provincial y mejorar la calidad de vida de la población.

La planificación acordada determinó:

1) Una estrategia territorial que perseguía un crecimiento territorial equilibrado aportando elementos que en el ámbito de la dotación de infraestructuras básicas (abastecimientos, **red viaria**, etc.), contribuyeran a un desarrollo local sostenible y a una adecuada articulación territorial, con especial relevancia en las necesidades de los municipios más pequeños y alejados;

2) Una estrategia sectorial, en segundo lugar, que pretendía impulsar la consolidación y creación de tejido productivo en la provincia a través de actuaciones para la dotación de infraestructuras económicas tales como polígonos industriales; una intervención en la mejora de los canales de comercialización y la promoción de políticas en materia turística;

3) Una estrategia medioambiental, con actuaciones que principalmente se destinarían a corregir las deficiencias existentes en materia de saneamientos, depuración de aguas, etc.

2.3.- ACTIVIDAD DEL SERVICIO DE PLANIFICACIÓN Y CONTRATACION.

La actividad del Servicio se ha ido incrementando paulatinamente en los últimos años y especialmente en el presente ejercicio de 2.005.

En el año **2.004** se tramitaron un total de 398 expedientes de inversiones en materia de infraestructuras y equipamientos por un volumen total adjudicado de 14.286.279,86 .-€.

De los 398 expedientes contratados 376 corresponden a inversiones municipales y los **22** restantes a **actuaciones relativas al acondicionamiento de carreteras de la red viaria de titularidad provincial**.

De entre estas 22 actuaciones, 18 fueron programadas en la anualidad de 2.004 y las 4 restantes en el año 2.003, éstas últimas obedecen a inversiones planificadas en el último trimestre de 2.003 y financiadas con bajas resultantes de adjudicaciones o que al momento de su aprobación se encontraban en tramitación expedientes expropiatorios.

El presupuesto total de adjudicación de estas actuaciones en carreteras ascendió a 1.945.894,38 .-€, lo que representa un 13,62% sobre el total del porcentaje de adjudicación del conjunto de actuaciones en inversiones durante el ejercicio 2.004.

En la presente **anualidad de 2.005, se han gestionado un total de 447** expedientes relativos a infraestructuras municipales. El presupuesto total gestionado para el 2.005 asciende, a un total de 16.494.849,22.-€, por lo que en términos generales la gestión se puede considerar bastante satisfactoria, representando el 78,69% del presupuesto del área de política territorial.

Por lo que respecta a **las actuaciones relativas a la red viaria** de titularidad provincial, **en el ejercicio 2005** solo se han programado **4 actuaciones**, 3 financiadas exclusivamente con fondos propios de la Diputación y una actuación

mediante un convenio de Colaboración con la Consejería de Obras Públicas, lo que representa un 0,894 % sobre el total de actuaciones planificadas para esta anualidad.

El presupuesto total de estas actuaciones en carreteras ascendió a un importe total de 515.046.-€, lo que representa un 3,12% sobre el total del conjunto de actuaciones en inversiones programadas durante el ejercicio 2.005.

3.- EL PROBLEMA.

3.1.- ANALISIS DAFO EN RELACION CON EL PROBLEMA A RESOLVER

DEBILIDADES.

- Problemas presupuestarios para la financiación en infraestructuras de la red viaria.
- Insuficiencia de recursos humanos en el mantenimiento y conservación de la red provincial de carreteras y en la gestión de expropiaciones.

AMENAZAS:

- Desequilibrios territoriales entre zonas de la provincia y proyección negativa del saldo migratorio.
- Mayor dispersión de los núcleos de población.
- Incremento progresivo del deficiente estado de la red viaria provincial.
- Baja densidad territorial (Km. de carretera por Km.2) y alta densidad demográfica (Km. de carretera por habitante).
- Disminución y límites de los recursos financieros de otras Administraciones Públicas para la cofinanciación en infraestructuras de la red viaria.

FORTALEZAS:

- Tamaño adecuado del Servicio de Planificación y Contratación para realizar cambios (14 personas) y afrontar posibles mejoras.
- Experiencia del Servicio de Planificación y Contratación en gestión de inversiones y en materia de contratación.

OPORTUNIDADES:

- Importante crecimiento económico en la provincia, como consecuencia de inversiones en comunicaciones terrestres entre Madrid, el Arco mediterráneo, la región y la provincia (Tren de Alta Velocidad Española, Plan Regional de Carreteras de Castilla-La Mancha, Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT) de competencia Estatal.

3.2- IDENTIFICACION DEL PROBLEMA A RESOLVER

Del análisis de las herramientas indicadas, y de la documentación existente se han observado los **siguientes problemas**:

- 1.- **Deficiente estado de tramos de la red** de carreteras de titularidad provincial.

En el año 2000, la Diputación Provincial de Cuenca abordó una serie de estrategias territoriales, sectoriales y medioambientales para el período 2000/2006, que perseguían un crecimiento territorial equilibrado aportando elementos que contribuyeran a un desarrollo local sostenible y a una adecuada articulación territorial, con especial relevancia en las necesidades de los municipios más pequeños y alejados.

Dentro de estas líneas estratégicas, la Diputación priorizó, entre otras, y en el ámbito de la dotación de infraestructuras básicas, la red viaria local de titularidad provincial.

Esta priorización respondía a distintas variables de tipo territorial y socioeconómico que aconsejaban una especial atención a dichos tipos de actuación a la vista del importante déficit existente en la provincia en estas infraestructuras, conforme al dictamen técnico emitido por el Servicio de Obras Provinciales de la Diputación.

La consecución de inversiones en la red viaria provincial siguió el modelo del II Plan Regional de Carreteras 1998-2008 en la línea de infraestructuras transversales, para generar nuevos ejes territoriales que fueran capaces de dinamizar el desarrollo provincial en consonancia con el regional.

Asimismo, se siguió las recomendaciones de la Comisión Europea que en uno de los informes emitidos por sus servicios en el año 1.996 puntualizó, que las zonas económicamente más fuertes y prósperas de la Unión Europea eran aquellas que generalmente estaban mejor dotadas de infraestructuras de comunicación modernas.

A fecha 30 de diciembre de 2000, se había actuado bien en acondicionamiento o bien en conservación sobre 809 Km. del total de 1.499,3 Km. de longitud de la red, y quedaba por tanto, por actuar sobre los restantes 690,3 Km. que ofrecían diversas características pero que en líneas generales su estado se clasificaba de bastante deficiente y en determinados tramos se caracterizaba por su inseguridad y peligrosidad para el tráfico de personas y mercancías.

A pesar de haberse desarrollado una planificación en actuaciones de la red provincial de carreteras desde el año 2000, **la red** sigue presentando a fecha actual importantes **déficits**, principalmente en zonas que económicamente están más atrasadas y que por la propia orografía o enclave de aquéllas presentan graves problemas de acceso y una situación que no puede considerarse de idónea en cuanto a seguridad vial.

La situación actual no difiere sustancialmente ni de la analizada con respecto al año 2000, ni con el estudio posterior sobre el estado de la red redactado por los Servicios de la Diputación en diciembre **del año 2003**.

La red de carreteras dependientes de la Diputación Provincial sigue teniendo una longitud de 1.499,3 Km. de carreteras de ancho variable entre 4 y 7 metros de firme. Además existen 7,9 Km. adicionales en diversos accesos de interés específico y nuevo trazado.

Del análisis de los indicadores de resultados se obtienen los siguientes datos en el 2.005 : de los 1.499,3 Km. totales de la red, unos **890,4 Km. se encuentran en una**

situación más o menos aceptable, dado que sobre esos tramos se ha incidido en los últimos años; sin embargo el hecho de no haberse acompañado de una conservación permanente y adecuada a sus necesidades ha provocado que el grado de deterioro con el tiempo sea claramente progresivo.

Los restantes 608,9 Km. se encuentran en un **estado** que podríamos calificar de **muy deteriorado** y en algunos tramos adjetivarse de **peligroso** para la circulación vial.

De los datos extraídos de los indicadores de resultados, se constata que la situación actual de las carreteras de titularidad provincial dista mucho de la consecución del objetivo general marcado por la organización de vertebrar la red tanto a nivel provincial como regional durante el período 2000/2006, y del objetivo específico de intervenir en 625 Km. de la red, lo que supondría aumentar un 41,70% el acondicionamiento y mejora de la misma y la conservación de los restantes Km.

A pesar del total de 75 actuaciones en la red durante el quinquenio 2000/2005, de la inversión global de 10.918.291.-€, y de la priorización establecida para su ejecución en función del estado de la red y de la propia funcionalidad de las carreteras atendiendo a su situación geográfica, la **evolución del problema** presenta un empeoramiento año tras año.

2.-. Deterioro progresivo de los tramos de red sobre los que se ha actuado por falta de un permanente y adecuado mantenimiento.

El ritmo inversor, no ha ido acompasado de la necesaria programación en cuanto a gastos de conservación. En la financiación de infraestructuras en la red viaria no se han tenido en cuenta las necesidades crecientes de gastos en conservación, y que son primordiales para conseguir un adecuado nivel en la dotación de infraestructuras.

En el presupuesto de gastos de 2005 la Diputación ha consignado dentro del área de Política Territorial una partida para conservación de la red provincial (314.511.6110003) por importe de 175.000.-€.

Dadas las características de la red anteriormente descrita se requiere una mayor dotación de recursos financieros y una nueva reorganización del modelo de gestión, que hasta la fecha ha venido siendo realizada por la unidad de Conservación y mantenimiento con un total previsto en plantilla de 20 personas.

Esta insuficiencia de recursos financieros se ha constatado en la necesidad de suplementar recientemente la partida 314.511.6110003 de Conservación de la red Provincial en 109.000.-€.

De un diagnóstico más cualitativo y general del sistema de conservación de la red de carreteras de la Diputación, cabe señalar que:

- Se priorizan las nuevas inversiones frente a la conservación o actuaciones menores de mejora funcional.
- El sistema de conservación es incompleto y descuida las actuaciones a medio plazo.

- Existen diferencias en la calidad del servicio ofrecido al usuario, según la titularidad de la red o la forma de gestión de la infraestructura.

El desarrollo de forma paralela entre las inversiones de las redes de infraestructuras de carreteras y la consiguiente y adecuada conservación de las mismas contribuye indefectiblemente a mantener y mejorar las condiciones de accesibilidad y de seguridad.

3.3.- Causas que han generado los problemas

Entre las causas que han generado los problemas cabe señalar:

1.- La existencia de **variables de tipo socioeconómicas, territorial y de población.**

Las variables de tipo territorial y de población se concretan en la gran extensión de la provincia de Cuenca, el gran número de municipios que la integran y su escasa representación demográfica.

La provincia de Cuenca tiene una superficie de 17.140 Km. cuadrados, siendo la densidad media a nivel provincial de 12 habitantes por Km. cuadrado, ocupando el cuarto lugar dentro de la región por número habitantes con un total de 204.546 (11,06%) a datos de 1 de enero de 2004.

Por otra parte, de la cifra total de 238 municipios que la integran, 201 no superan los mil habitantes y de los 37 restantes, 20 municipios se encuentran en el tramo comprendido entre los 1001 a 2.000 habitantes; 7 municipios no superan los 3.000 habitantes; 3 municipios se encuentran en la franja de 3001 a 5.000 habitantes; 5 municipios superan los 5000 pero sin exceder de 10.000 habitantes; un solo municipio tiene una población de 12.696 habitantes y de 30.001 a 50.000 habitantes, únicamente Cuenca capital.

A nivel de la Comunidad de Castilla-La Mancha, Cuenca ocupa el cuarto lugar con 204.546 habitantes, que representan el 11,06% del total de la población castellano manchega, siendo la provincia con menor tasa de natalidad en el año 2004 (7,91‰) y la que mayor crecimiento vegetativo negativo registró en el mismo año (el -1,3‰.)

La tendencia hacia el despoblamiento de los núcleos rurales alejados de las zonas de desarrollo, en favor de la capital de la provincia o de otras zonas limítrofes más desarrolladas y la dispersión poblacional, han condicionado **la priorización** de otras infraestructuras básicas (abastecimientos de agua), o de tipo sectorial (consolidación e impulso del tejido productivo en actuaciones de polígonos industriales, recintos feriales, etc.) y medioambientales (saneamientos, depuración aguas) **en detrimento** de determinados servicios de proximidad como la intervención para el acondicionamiento, mejora y conservación de **la red**.

Las variables de tipo socioeconómico de la provincia quedan encuadradas en el contexto de la región y definidas en tres ámbitos: población, planeamiento y mercado de trabajo, (**véase Anexo nº 2**).

2.- Clara **insuficiencia del número de actuaciones** programadas en carreteras

Al observar la tipología de actuaciones se aprecia un importante incremento en inversiones municipales y una disminución progresiva en los últimos años en las actuaciones programadas en la mejora y acondicionamiento de la red viaria de titularidad provincial.

Esta reducción, que si bien en cuanto a volumen de inversión y número de actuaciones no se aprecia de forma considerable en las anualidades 2.003 y 2004, queda mucho más acentuada en el ejercicio 2.005.

Desde el año 2000 hasta el 2.005 se han aprobado un total de 75 inversiones en carreteras con un presupuesto total de 10.918.291 .-€. y un importe de adjudicación de 8.315.199,42.-€, correspondiendo:

- 8 actuaciones al año 2.000.

-25 en el año 2.001.

-20 en el 2.002.

-16 en 2.003.

-18 en el 2.004 y 4 en el 2.005. De éstas últimas sólo una de las inversiones corresponde a la 2ª fase de ejecución de una carretera (a través de un Convenio con la Consejería de Obras Públicas) y las restantes tres, a inversiones de mantenimiento con fondos exclusivos de la Diputación.

De los 398 expedientes contratados en el 2.004, 376 corresponden a inversiones municipales y los 22 restantes a actuaciones relativas al acondicionamiento de carreteras de la red viaria de titularidad provincial.

De entre las 22 actuaciones, 18 fueron programadas en la anualidad de 2.004 y las 4 restantes en el año 2.003. Estas últimas obedecen a inversiones planificadas en el último trimestre de 2.003 y financiadas con bajas resultantes de adjudicaciones o que al momento de su aprobación se encontraban en tramitación expedientes expropiatorios.

El presupuesto total de adjudicación de estas actuaciones en carreteras ascendió a 1.945.894,38 .-€, lo que representa un 13,62% sobre el total del porcentaje de adjudicación del conjunto de actuaciones en inversiones durante el ejercicio 2.004.

Por lo que respecta a las actuaciones relativas a la red viaria de titularidad provincial, en el ejercicio 2005 solo se han programado 4 actuaciones: tres financiadas exclusivamente con fondos propios de la Diputación y una actuación mediante un Convenio de Colaboración con la Consejería de Obras Públicas, lo que representa un 0,894% sobre el total de las actuaciones en infraestructuras planificadas para esta anualidad.

El presupuesto total de estas actuaciones en carreteras ascendió a un importe total de 515.046.-€, lo que representa un 3,12 % sobre el total del presupuesto del conjunto de actuaciones en inversiones programadas durante el ejercicio 2.005.

3.- Alto coste de Kilómetro construido de carretera.

El elevado coste de Km. por carretera depende de múltiples factores tales como ancho de la calzada, tipo de firme, coste de los terrenos afectados por expropiaciones, etc.

La variación de uno o varios de los factores anteriormente indicados aumenta de una forma importante el coste de Km. por carretera.

Como ejemplo, se observa que en una carretera de la red viaria provincial de 4 Km. de longitud y un ancho de 5,5 metros, el coste de construcción/Km. sin terrenos a expropiar, ascendería a 50.000.-€, siendo el coste total de 200.000.-€.

Sin embargo, una carretera como la CUV-5008 con una longitud menor, de 2,5 Km., pero proyectada con un ancho de 6 metros, e igualmente sin costes adicionales por expropiaciones, su importe de construcción/Km. aumentaría y se elevaría a 60.000.-€, ascendiendo el coste total a 150.000.-€.

Estas diferencias cuantitativas han condicionado en buena medida no sólo la programación de las actuaciones sino también las características a la hora de su proyección. La anchura de la red viaria regional ha intentado ser un referente en las carreteras de titularidad provincial que sin embargo no se ha llegado a alcanzar.

4.- Límites establecidos para la cofinanciación de este tipo de proyectos con cargo a la Cooperación Económica Estatal y al Programa Operativo Local (objetivo nº 1) .

La limitación normativa establecida para la cofinanciación de este tipo de proyectos de carreteras con cargo a la Cooperación Económica Estatal y a los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), han auspiciado por parte de la Diputación un importante incremento en la planificación de inversiones municipales en detrimento de las actuaciones en carreteras con cargo a estos programas.

En concreto en el Plan Provincial de Cooperación a las Obras y Servicios Municipales y de la red viaria de titularidad Provincial, **el límite** establecido para financiar estas actuaciones en carreteras no puede superar el 50% del importe del presupuesto consignado en el plan.

Con respecto al Programa Operativo local **no podrá exceder** del 30% de la inversión asignada para el conjunto del período 2000/2006.

Durante este período con cargo al primero de los planes no se han programado actuaciones en carreteras, dada la política de la Diputación de invertir principalmente en otras prioridades en infraestructuras municipales solicitadas con cargo a dicha cooperación.

Por lo que respecta al Programa Operativo Local el total de proyectos de carreteras en el quinquenio 2000/2005 realizadas con cargo a dicho programa asciende a 27.

El presupuesto total de las inversiones importa 6.204.589,47.-€.

La distribución en la cofinanciación, según el presupuesto indicado es la siguiente:

- 1) Por parte de la Diputación de 1.588.232,80.-€. (que representa un 25,60 %).
- 2) La aportación del MAP (Ministerio para las Administraciones Públicas) de 279.145,07.-€, (un 4,50%).

- 3) La financiación del MAP-FEDER (fondos europeos destinados a la administración central) 650.809,14.-€, (el 10,49%).
- 4) El FEDER -Administración local (fondos europeos destinados a la administración local), 3.692.402,46.-€.

La inversión total de cada anualidad para el Programa Operativo Local asciende a 3.935.643,62 .-€.; y la totalidad de los Fondos FEDER aplicados en el período 2000/2005 representan un 22,07%.

Para el ejercicio 2006, último de vigencia del programa, la aplicación máxima con cargo a fondos europeos en inversiones de la red viaria provincial, no podrá sobrepasar del **7,93%** para no superar el 30% máximo permitido.

Sin embargo, y a pesar de esta limitación, a una buena parte de la financiación en infraestructuras de carreteras se han aplicado Fondos Europeos.

No obstante, debe destacarse que el montante y distribución de estos fondos europeos para el próximo periodo 2007-2013 se encuentra en fase de negociación y sus resultados finales son difíciles de anticipar con precisión; por lo que lo de cara al futuro, si la Diputación quiere mantener los niveles de inversión en carreteras, probablemente se requerirá la participación de fuentes de financiación extrapresupuestarias, .

5.- Insuficiencia de recursos humanos y financieros.

La insuficiencia de recursos humanos se desdobra en dos ámbitos, por una parte en cuanto a ejecución de proyectos y conservación de la red viaria y por otra en la gestión de los trámites expropiatorios.

Esta insuficiencia incide en el área de Política Territorial y demuestra un claro desajuste en dos unidades administrativas de influencia máxima en la cooperación económica en materia de infraestructuras de carreteras: el Servicio de Obras Provinciales y el de Planificación y Contratación.

Según **la plantilla de personal al Servicio de Obras Provinciales** se encuentran adscritos 33 puestos de trabajo. De ellos 5 corresponden a la subescala técnica de administración especial (Jefe de Servicio, con titulación de Ingeniero de Caminos Grupo A, nivel 28 y 4 Jefes de Sección, 1 de ellos de carreteras y todos ingenieros técnicos de obras públicas, nivel 26 Grupo B); 3 encargados del equipo de apoyo pertenecientes a la subescala de cometidos especiales (Grupo D nivel 18 de complemento de destino); 2 funcionarios en la unidad de delineación, subescala técnica auxiliar (grupo C, niveles 22 y 20); 3 funcionarios de la unidad administrativa, de los cuales 1 administrativo (Grupo C nivel 22) y los dos restantes auxiliares (Grupo D nivel 18 de complemento de destino).

Por último, **la unidad de conservación de carreteras con 20 personas**: 1 Jefe de la unidad (servicios especiales cometidos especiales, Grupo D nivel 18); 2 capataces (Grupo D nivel 16); 11 maquinistas conductores (personal de oficios, Grupo D nivel 16), encontrándose en la plantilla actual 3 vacantes; y 6 peones (personal oficios Grupo E nivel 14), siendo esta unidad la encargada de la totalidad del mantenimiento de la red provincial.

A la vista de los datos anteriormente reseñados sobre extensión de la red e inversiones en carreteras de la red provincial en los últimos 5 años, **la gestión directa** en la prestación del **servicio de conservación** con los recursos asignados se demuestra claramente **insuficiente**.

A las anteriores circunstancias se añaden una serie de inconvenientes tales como, que sólo uno de los ingenieros está adscrito a carreteras bajo la supervisión del Jefe de Servicio; que la totalidad de los proyectos de ejecución de este tipo se redactan por ambos funcionarios y que el control y seguimiento del mantenimiento de la red recae en estos funcionarios de forma directa.

Debe, igualmente, significarse que la ejecución de las carreteras se realiza mediante contratos de obras, de cuya dirección facultativa se encargan el Jefe del Servicio y el Jefe de Sección de carreteras y del control y seguimiento del proceso de gestión de los contratos exclusivamente el Servicio de Planificación y Contratación.

A los extremos anteriores, se añade el hecho de que no existe una única unidad encargada de las expropiaciones, funciones que están asignadas al Servicio de Planificación y Contratación, realizándose la gestión por un funcionario del Grupo C bajo la supervisión, control y seguimiento del Jefe de Sección de Planificación y de la Jefe de Servicio.

El control y gestión de la titularidad de los terrenos resulta sumamente dificultosa por diversos motivos, entre los que destacan que los datos catastrales no reflejan con exactitud los titulares reales de los bienes, muchos de los propietarios residen fuera de la provincia y el arrendamiento de estos bienes suele ser habitual.

La colaboración con los Ayuntamientos para delimitar la propiedad de las parcelas resulta sumamente complicada lo que aquilata en el tiempo los trámites expropiatorios y los recursos financieros presupuestados para hacer frente al abono de los bienes expropiados se evidencian claramente insuficientes.

En el presupuesto de gastos de 2005 sólo se ha consignado un importe de 24.000.-€. en la partida 314.511.6010008, lo que ha conllevado en múltiples ocasiones a planificar y programar las actuaciones en carreteras sin ampliar la anchura de las mismas para evitar la afectación de terrenos no disponibles.

La política de contraer el presupuesto de gastos del Capítulo 1 por parte de la Diputación, (el 19,51% del total de gastos en el año 2004 que destinó al Capítulo 1 frente al año 2003 en el que este porcentaje fue del 22,42%), responde a la ausencia en el conjunto de la organización de una política concreta de personal y que se ha traducido en materia de cooperación en la red viaria en un efecto negativo sobre los impactos a alcanzar.

La trayectoria seguida por la Diputación en gastos del Capítulo 1 induce a no prever un aumento de plantilla ni una reasignación de efectivos en la presente legislatura.

6.- Falta de estudios previos y reales del tráfico.

Se carece de los estudios previos sobre el tráfico en la red viaria de la Diputación tanto de vehículos ligeros como pesados.

La falta de colocación de un contador de tráfico y de un estudio de datos de aforos y la estimación de la intensidad media de vehículos, impide conocer en términos reales aproximados la demanda efectiva.

El desplazamiento de los viajeros por las carreteras de titularidad de la Diputación se realiza, al igual que por el territorio nacional y regional, en coches, incrementándose su participación en 2004, respecto al año anterior casi un 10%, y disminuyendo el porcentaje transportado en autobuses y motocicletas.

Este incremento guarda una directa relación con el hecho de que el ferrocarril también se encuentra fuertemente condicionado por la configuración radial de la red, que ofrece dificultad de conectividad entre servicios y entre las capitales de provincia. Las opciones de viaje interurbano con trasbordo están enormemente limitadas.

En cuanto al transporte de personas por ferrocarril, los viajeros transportados han disminuido en el año 2004 en la región casi el 9%. Este descenso proviene sobre todo de los viajeros de tren con origen o destino fuera de Castilla-La Mancha.

El tráfico intraregional ha disminuido ligeramente un 1,4%. No obstante, la red de ferrocarriles de altas prestaciones de Castilla-La Mancha, contempladas en el PEIT, (y en concreto el eje ferroviario Madrid-Cuenca-Valencia-Albacete-Alicante 381 Km.), va a suponer un gran incremento de la accesibilidad en la región, siendo este incremento muy destacable en el caso de Cuenca (56%).

Asimismo, con respecto a las vías de alta capacidad de la red de carreteras de Castilla-La Mancha, el reporte de accesibilidad para Cuenca supondrá un incremento del 10% (Autovía de Castilla-La Mancha A-40, Autovía Cuenca-Teruel y Autovía Cuenca-Albacete).

RED DE CARRETERAS EN CASTILLA-LA MANCHA (PEIT 2005/2020). PROVINCIA DE CUENCA.

VÍAS DE ALTA CAPACIDAD, YA CONTEMPLADAS EN EL PLAN ANTERIOR, ACTUALMENTE EN ESTUDIO O EJECUCIÓN.

A-40. Autovía de Castilla-La Mancha: Maqueda (Toledo)-Cuenca (Maqueda, Torrijos, Toledo, Ocaña, Tarancón, Cuenca). 229 Km. Tiene algún tramo en servicio, la mayoría está en construcción.

A-43. Autovía Extremadura-Levante. Se extenderá desde Mérida (Badajoz) hasta la autovía radial A-3 en Atalaya del Cañavate (Cuenca). Tiene algún tramo en servicio, la mayoría está en construcción.

Cuenca-Teruel. El trazado irá por las actuales N-420 hasta Ademuz y por la N-330 hasta Teruel.

NUEVAS VIAS DE ALTA CAPACIDAD CONTEMPLADAS EN EL PEIT.

Autovía de la Alcarria, que enlazará Guadalajara y Tarancón (Cuenca) (enlazará la A-2 y la A-3).
Autovía Cuenca-Albacete, que discurrirá por el corredor de la actual N-320. 110 kilómetros de longitud

Fuente: Ministerio de Fomento. Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte (PEIT). Elaboración propia

Por lo anterior, la necesidad de accesibilidad en el conjunto de la provincia acorde con la red regional de carreteras y la red ferroviaria, requiere un estudio profundo y acorde a las necesidades reales de tráfico que eviten disfunciones de acceso, continúen sin articular una vertebración íntegra a todos los niveles, e impidan satisfacer las demandas municipales de cooperación en estas infraestructuras viales.

7.- Ausencia de coparticipación financiera, falta de coordinación y de programación adecuada con *la Administración Autonómica*.

A la importante **disfunción** en la coordinación a nivel de gestión multinivel con la Comunidad Autónoma en materia de infraestructuras, tampoco son ajenas las actuaciones en materia de carreteras.

Dentro de la provincia el peso de la red autonómica es superior al estatal, sin embargo las diferencias porcentuales son mínimas entre el peso de la red regional y la de la Diputación.

Del total de los 3.943 Kilómetros de carreteras que discurren por la provincia, 939 Km. son de titularidad estatal que representan el 23,81%; 1.505 Km. de titularidad regional que comportan un 38,17% y por último la red viaria de la Diputación de Cuenca con 1.499,3 Km., que suponen el 38,02%.

Asimismo, Cuenca es la segunda provincia de la región, por detrás de Ciudad Real (4.173 Km.) en longitud de Kilómetros totales de red y ocupa el mismo lugar en el peso de la red autonómica.

En el detalle de la inversión de la Consejería de Obras Públicas de Castilla-La Mancha por provincias destaca el aumento de aquella realizado desde el 2000 al 2004 en las provincias de Ciudad Real y Toledo debido, principalmente, a la ejecución de la autovía de los viñedos.

Las inversiones en la red de carreteras de titularidad regional que discurren por la provincia de Cuenca durante el periodo 2000/2004 ofrecen los siguientes datos: en el año 2000 de 10.566 .-€.; en 2001 de 22.638.-€.; en 2002 por 18.246.-€.; en el año 2003 de 19.697.-€.; y en el año 2004 de 19.402.-€., por lo que la variación en % 2003-2004 se cifra en un menos 2%.

Desde la anualidad 2000 hasta el año 2005, la Consejería de Obras Públicas de Castilla-La Mancha no ha suscrito con la Diputación ningún Convenio de colaboración para infraestructuras de la red viaria local de titularidad provincial.

Estas inversiones en la provincia en la red autonómica tampoco han llevado aparejada una correlación ni coordinación con las propias actuaciones ejecutadas por la Diputación.

Esta situación que se ha venido observando a lo largo de distintas anualidades, ha quedado especialmente reseñada en el presente ejercicio económico con la carretera CUV 5004 con una extensión total de 6,658 Km. y la única actuación en acondicionamiento prevista para el 2005.

Con fecha 15 de mayo de 2003 se suscribió un protocolo de colaboración con la Consejería de Obras Públicas para la acción conjunta y coordinada para la mejora (ampliación del ancho de la calzada a 7 m) y el consiguiente apoyo financiero a la Diputación de las obras de dicha la carretera.

La Diputación ha ejecutado una primera fase que afectaba a 3 Km. por importe de 300.506,05.-€, proyectándose en la segunda fase un total de 3,658 Km. y con un presupuesto total de 400.046,15 .-€. a financiar exclusivamente con fondos de la Comunidad Autónoma.

El 4 de marzo de 2005, se aprobó por la Diputación el borrador del Texto del Convenio de Colaboración remitido por la Consejería de Obras Públicas para la realización de la 2ª fase. El pasado 28 de junio se acordó rectificar a instancias de la Consejería, dicho texto. A primeros de octubre de 2005, el Texto del Convenio Definitivo ha sido aprobado por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha sin que a mediados de octubre se haya suscrito.

La falta de coordinación, se evidencia no sólo en la disminución en la sincronización de los recursos (especialmente financieros con más de 2 años de retraso desde la aprobación del protocolo), afectando al logro de unidad y rapidez en el desarrollo de los objetivos (resta por ejecutar 3,658 Km.); sino en procesos de gestión excesivamente largos (7 meses desde la aprobación por la Diputación del borrador del Convenio, hasta la aprobación definitiva por la Consejería) que obstaculizan la eficiencia y la eficacia.

3.4 .- Consecuencias que pudieran derivarse en caso de no afrontar el problema
Las consecuencias que pudieran derivarse en caso de no afrontar el problema del deficiente estado de la red de carreteras de titularidad provincial y del deterioro progresivo de los tramos de red sobre los que se ha actuado por falta de un permanente y adecuado mantenimiento, serían:

- 1) La creciente pérdida de rentabilidad en las líneas de transporte regular.
- 2) La anulación de la prestación del servicio en zonas con escasa población, débil densidad y hábitat disperso.
- 3) Problemas en el transporte de mercancías y déficit en el transporte de viajeros.
- 4) Falta de accesibilidad de la red viaria provincial en discordancia con la red regional y nacional.
- 5) Imposibilidad de conseguir un crecimiento territorial equilibrado e inadecuada articulación territorial.

4.-PROPUESTA DE MEJORA.

4.1.- Los objetivos

El Plan integral de carreteras de la Diputación Provincial pretende establecer un marco eficiente para el sistema de transporte por carreteras a largo plazo siendo necesario para ello, determinarse con la mayor precisión los objetivos tanto para la realización de infraestructuras, como para ofrecer una adecuada calidad de las condiciones de movilidad.

El presente Plan de mejora fija, por tanto, unos objetivos acordes con la política del equipo de gobierno en infraestructuras de la red viaria de titularidad provincial.

Esta política se concreta en abordar un plan integral a largo plazo con horizonte a 17 años, para el acondicionamiento, mejora y conservación de la totalidad de la red, con un adecuado esfuerzo inversor que permita superar las diferencias de accesibilidad de la provincia que se crearían en relación con las vías de alta capacidad programadas en el Plan Estratégico del Estado de Infraestructuras de Transporte (PEIT) para el territorio de Castilla-La Mancha y con el II Plan Regional de Carreteras de Castilla-La Mancha (1.998-2008).

El plan de mejora persigue, por tanto, ***el impulsar una comunicación integral y consolidar la red de carreteras*** dependientes de la Diputación como fórmulas de cooperación que contribuyan a un desarrollo local sostenible en la provincia en relación con el conjunto de la región.

Los objetivos generales del Plan Integral de Carreteras de la Diputación deben conducirse hacia la eficiencia, la cohesión territorial, el respeto a los valores medioambientales y el desarrollo económico de la provincia.

Para mejorar la eficiencia el servicio público debe prestarse con los mayores niveles de calidad y atender las necesidades de movilidad de las personas y el transporte de mercancías en condiciones adecuadas de seguridad y capacidad.

Para cumplir con este objetivo el Plan Integral de carreteras debe desarrollar un sistema integrado de transporte en un marco de coordinación entre los distintos modos y entre las infraestructuras y servicios que son competencia de distintas Administraciones, (Plan Estratégico del Estado de Infraestructuras de Transporte (PEIT) para el territorio de Castilla-La Mancha y con el II Plan Regional de Carreteras de Castilla-La Mancha).

Se requiere, por tanto, establecer medidas de gestión en función de la demanda y fomentar el mantenimiento y la conservación de la red.

Para reforzar la cohesión territorial, es preciso establecer unas condiciones de accesibilidad equiparables a las del conjunto de la región y de otros territorios, especialmente en zonas de baja densidad de población y núcleos dispersos.

El respeto a los valores medioambientales, reviste especial importancia en la provincia por los espacios y áreas naturales existentes.

Las acciones a desarrollar para la calidad medioambiental deben orientarse:

1) Hacia la defensa del suelo y de las cubiertas vegetales generadoras de materias primas y beneficios económicos y sociales; 2) A asegurar la ordenación de las cubiertas arbóreas, conservar la biodiversidad y mejorar la infraestructura del espacio natural que permitirá mejorar la gestión en el aprovechamiento de los recursos y 3) A respetar las Directivas Comunitarias, sobre emisiones procedentes del tráfico rodado que deterioran la calidad del aire, y la legislación de Castilla-La Mancha sobre impacto ambiental.

El desarrollo económico de la provincia se ocupará de potenciar las fuentes de riqueza y los recursos de los territorios municipales.

El objetivo principal del desarrollo económico local es el bienestar de las poblaciones de las localidades a través de la dinamización y la búsqueda de competitividad de la economía local

La imposibilidad de alcanzar el objetivo fijado en las líneas estratégicas territoriales acordadas para el sexenio 2000/2006 de conseguir una vertebración integral de la provincia, promueven en la actualidad a abordar una revisión con el planteamiento de otras estrategias diferentes, e incidir y reorientar aquellas en las que se observan desviaciones o incumplimiento de los objetivos marcados.

El mantenimiento de un adecuado ritmo inversor y las necesidades crecientes de gastos en conservación, muy relegados en los últimos años, y sin embargo fundamentales para alcanzar un nivel adecuado en la dotación de infraestructuras, promueven acometer una reorganización en el modelo de gestión de las carreteras de titularidad provincial.

En el aspecto de la financiación, ***la Unión Europea*** indica como instrumento económico para la regulación de la demanda de transporte y para que los recursos necesarios no supongan una carga inabordable para los presupuestos públicos, el pago por el usuario tanto del coste de las infraestructuras como de los costes externos generados por la actividad del transporte.

El Plan de mejora se elabora para vertebrar de forma integral la red, para conseguir la adecuada accesibilidad de los núcleos de la provincia, especialmente los más dispersos, mediante el acondicionamiento de 608,9 Km., y para conservar y mantener la totalidad de la red comenzando por los 890,4 kilómetros sobre los que ya se actuó anteriormente.

Para ello, se ***arbitrarán las actuaciones*** oportunas que permitan utilizar nuevas fuentes de financiación distintas a la tradicional inversión directa, teniendo en cuenta que la financiación que proviene de ayudas europeas, y que han soportado hasta ahora una buena parte de la inversión realizada, previsiblemente presentará cambios en el montante y distribución de Fondos para el próximo periodo 2007-2013, encontrándose actualmente en fase de negociación y sin poder anticipar con precisión los resultados.

Como conclusión se señalan ***los siguientes objetivos generales***:

- 1.- Reforzar la cohesión social y territorial para asegurar unas condiciones de accesibilidad equitativas en el conjunto de la provincia.

- 2.- Mejorar la eficiencia del sistema, en términos de calidad en la prestación del servicio y seguridad.
- 3.- Mejorar la gestión en el aprovechamiento de los recursos naturales, respetando los valores medioambientales.
- 4.- Potenciar las fuentes de riqueza y los recursos de los territorios municipales, contribuyendo al desarrollo económico de la provincia y al bienestar de la población.

Los objetivos operativos que persigue el Plan son:

- 1.- **Acondicionar** en el plazo máximo de dos años, el 40,6% de la red lo que representará ejecutar **608,9 Km.** calificados de muy deteriorados y peligrosos y su consiguiente conservación.
- 2.- **Asegurar** la prestación efectiva en **la conservación** de la totalidad de la red viaria, y **en especial en los 890,4 Km.** sobre los que se ha actuado en los últimos años en construcción pero sin un mantenimiento sostenido y que representarían el 59,4 % del conjunto de la red.

Para conocer la pertinencia, viabilidad, coherencia interna y eficacia potencial del proyecto de mejora se requiere una evaluación ex ante durante la fase de diseño del mismo.

Esta evaluación proporcionará información sobre la conveniencia o no de llevarlo a cabo. Para ello se precisa **la elaboración de estudios previos** que permitan conocer el proceso de gestión más asociado al logro de resultados, involucrando tres aspectos fundamentales como son: el logro de los objetivos, los procesos para alcanzar esos logros, y los recursos utilizados para obtener los productos.

Para la elaboración de los citados estudios previos se propone la constitución de un **equipo de trabajo** integrado por un total de 5 funcionarios de la Diputación adscritos al Área de Política Territorial y Hacienda y a las siguientes unidades administrativas:

2 funcionarios del Servicio de Obras Provinciales (el Jefe de Servicio y el Jefe de Sección de carreteras); 3 funcionarios del Servicio de Planificación y Contratación (la Jefe de Servicio y los dos Jefes de Sección de Planificación y Contratación) y un funcionario de la Intervención de Fondos, (en concreto el Viceinterventor).

Esta fórmula que utiliza los propios recursos humanos disponibles presenta importantes ventajas :

- 1) El coste adicional a las retribuciones mensuales sería nulo, ya que las reuniones del equipo creado al efecto se realizarían durante la jornada habitual de trabajo. La inexistencia de gasto adicional alguno sería muy positiva a efectos de aceptación del equipo de gobierno dada la política progresivamente reductora en el presupuesto de gastos del Capítulo 1.
- 2) Los funcionarios integrantes del equipo mantienen ordinariamente un grado de coordinación en la gestión de los procesos de inversiones en infraestructuras de carreteras.
- 3) La especialización en la materia, al tratarse de puestos claramente profesionales (las titulaciones se encuentran reseñadas en el diagnóstico del

Servicio de Planificación y en el punto 6 relativo a las causas que han generado el problema).

Varios aspectos deben abordarse en la redacción del informe previo teniendo presentes: 1) las causas que han originado el problema, 2) la intención corporativa de mantener el ritmo inversor y de incrementar la conservación de la red viaria y 3) la posible reducción o desaparición de fuentes de financiación (Fondos Feder) que hasta la fecha habían reportado importantes ayudas en la realización de infraestructuras de carreteras.

De esta manera, la propuesta de mejora a presentar debe demostrar: la idoneidad, sobre si la solución está adaptada al problema; la globalidad, es decir, si la solución tiene en cuenta varios problemas o factores causales a la vez y, por último, si la solución podría ser aceptada en buena medida por los usuarios (externos e internos) o por el contrario el plan integral resulta inviable, sin factibilidad económica, y con grandes limitaciones existentes que impidieran su implantación.

En estos términos **la primera actuación a analizar consistirá en catalogar la red** de manera que exista una adecuación con los objetivos específicos señalados, diferenciándose las actuaciones inmediatas en los 608,9 Km. de caminos más deteriorados y en lo que no se ha incidido en ningún aspecto en los últimos años, (además incluida en dicha longitud existen 7,9 Km. adicionales en diversos accesos de interés específico y nuevo trazado).

Para ello, se redactarán los correspondientes proyectos de ejecución y que en líneas generales seguirían el trazado actual con ligeras variantes en los tramos menos accesibles o peligrosos, y con ensanches del firme a 5, 6 o 7 m., según las características de las vías y firmes que deberán quedar definidos en los propios proyectos.

En segundo lugar, determinar las **actuaciones** que se podrían denominar como diferidas en cuanto adecuaciones inmediatas, y **que afectarían a 890,4 Km.** que en la actualidad revisten un estado más aceptable y para las que se prevé su conservación, así como unas mejoras anuales en los tramos más necesarios, incremento anual que podría cifrarse en aproximadamente un 5%.

Dada la extensión de la red provincial y a efectos de una mayor operatividad de gestión, procedería la **zonificación** de la provincia en al menos cuatro partes.

En el momento de redacción del Plan de mejora se dispone de un **estudio sobre la situación de la red** a 31 de diciembre de 2003, que ha servido de base en la delimitación de las causas del problema, lo que permitirá agilizar este proceso en gran medida.

Del estudio anteriormente referido se desprende que a 31 de diciembre de 2003, el total de carreteras preferentes era de 35 con una longitud total de 768,7 Km. de los cuales 130,9 disponen de un ancho de 4/5 m (el 17,03% del conjunto de carreteras preferentes), con un ancho de 5/6m un total de 440,8 Km. (que representan un 57,34%) y con una anchura de 6/7m existen 197 Km. (el 25,63%).

Las restantes carreteras consideradas no preferentes suman un total de 98 y una longitud total de 730,6 Km. Los Km. de ancho 4/5 m asciende a 269,8 (el 36,93%);

con un ancho de 5/6m un total de 383,2 Km. (el 52,45%) y con una anchura de 6/7m un total de 77,6 Km. (el 10,62%).

El tipo de firme igualmente difiere en cada una de las carreteras. Los elementos citados de anchura, longitud y tipo de firme, junto con la expropiaciones, estudios de impacto ambiental, etc. son decisivos a la hora de determinar el coste de los proyectos de ejecución.

Por otra parte, la instalación de puntos de aforo para toma de datos de tráfico tanto de vehículos ligeros como pesados se considera precisa para poder obtener una estimación de la intensidad media de vehículos.

La segunda consideración estribaría en los **recursos humanos** precisos para lograr los resultados esperados. A efectos de elegir la solución más viable y al mismo tiempo factible económicamente y eficaz deben tenerse en cuenta varios factores negativos:

- 1) Los insuficientes recursos humanos que gestionarían en su totalidad el plan integral según el modelo de gestión directa seguido en la Diputación en inversiones de infraestructuras y conservación de carreteras.
El personal adscrito al Servicio de Obras Provinciales, en el que se encuadra la unidad de conservación de carreteras, representa un 9,48 sobre el total de la plantilla de la Diputación.
- 2) La política de contraer el presupuesto de gastos del Capítulo 1 por parte de la Diputación.

El estudio sobre las diferentes fuentes de financiación y la situación financiera de la Diputación, precisan abordarse en el informe previo de viabilidad.

La disminución en la programación de actuaciones en la red viaria y la imprecisión sobre la distribución de los Fondos Feder para el próximo periodo 2007-2013, aconsejan al menos considerar los **mecanismos** para la provisión de infraestructuras con **financiación** en todo, o al menos en gran parte, proveniente del **mercado financiero privado**.

4.2.- Consideraciones previas sobre la viabilidad de las fuentes de financiación presupuestarias y de la gestión directa en las infraestructuras de carreteras de la red viaria de titularidad provincial utilizadas en la actualidad.

Dentro de la organización, tradicionalmente, **la inversión directa** (con cargo a los contribuyentes) ha sido y es en la actualidad, la fuente de financiación presupuestaria utilizada por la Diputación en las Infraestructuras de carreteras.

Mediante ésta fórmula la financiación se efectúa exclusivamente con fondos públicos, bien de la Diputación o de otras Administraciones tanto estatal como autonómica, a través de Convenios de Colaboración o de subvenciones con cargo a distintos Programas.

La adjudicación de dichas inversiones se produce de conformidad con las formas y procedimientos establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las

Administraciones Públicas, mediante contratos de obras que quedan definidos en base a los proyectos redactados por la propia administración.

El abono de las actuaciones se realiza mediante certificaciones de obra, que pueden tener carácter de déficit e incrementar la deuda pública del ejercicio en que se realizan.

Este modelo de **prestación directa ofrece la ventaja** de que, la planificación, el control y la responsabilidad sigue recayendo en manos de la Administración, quedando, por tanto, garantizada la continuidad en su prestación y ofrece, igualmente, una garantía en el mantenimiento de los criterios de publicidad, transparencia y libre concurrencia y objetividad consagrados en la legislación contractual.

Sin embargo, y pese a estas ventajas, esta fórmula ha demostrado ser claramente **insuficiente** para poder continuar con el ritmo inversor requerido para el cumplimiento de los objetivos marcados en materia de infraestructuras de las carreteras de titularidad de la Diputación.

Durante el quinquenio 2000/2005, la inversión global en infraestructuras de la red viaria ha ascendido a 10.918.291.-€. y se han ejecutado un total de 75 actuaciones en la red.

Según el informe detallado de la situación de la red de diciembre de 2003, el total de **actuaciones** pendientes y relativas al **acondicionamiento de la red** sería de 62 y su presupuesto global aproximado **comportaría** una cantidad de **40.876.816.-€**.

A raíz de estos datos, el planteamiento sobre **la continuidad de la gestión directa** en la prestación del servicio y **la financiación exclusiva con fondos públicos, deben ser objeto de revisión**.

El acondicionamiento de la red en los tramos más deteriorados en el plazo marcado de 2 años resultaría de todo punto imposible de alcanzar con el mantenimiento del ritmo inversor realizado en los últimos 5 años.

Por otra parte, el presupuestar en 2 anualidades el 50% de 40.876.816 .-€, comprometería el equilibrio presupuestario y rebasaría los recursos financieros que la Diputación debe destinar por obligación legal a otros tipo de infraestructuras o a diversas actuaciones ya comprometidas, (la inversión en dos anualidades de los 40.876.816 .-€, representaría por ejemplo el 35,44 del presupuesto de gastos de 2005 que asciende a 57.634.300,68 .-€.)

Igualmente, ha quedado constatado que **el ritmo inversor** llevado a cabo, no ha ido acompañado de la necesaria programación en cuanto a gastos de conservación.

En la financiación de infraestructuras en la red viaria no se han tenido en cuenta las necesidades crecientes de **gastos en conservación**, y que son primordiales para conseguir un adecuado nivel en la dotación de infraestructuras.

Los extremos señalados, han evidenciado que la gestión directa, como modalidad de gestión aplicada en el mantenimiento y conservación de la red, no ha demostrado ser el modo de gestión más acorde para el efectivo cumplimiento de estándares de calidad adecuados en la prestación del servicio.

Dos han sido las principales causas que han originado esta situación: **Los recursos financieros asignados** en la partida para conservación de la red provincial que importan la cifra de 284.000.-€. y representan un 0,49% del total de presupuestos de gastos del año 2005 **y la insuficiente dotación de recursos humanos** (con 20 personas en la unidad de conservación de carreteras y de éstas 3 vacantes en la actualidad).

El coste del capítulo 1 en el ejercicio de 2004 de la unidad de conservación de carreteras, supuso un total de 365.748,60.-€. (en este cálculo se han tenido en cuenta las retribuciones por servicios especiales y extraordinarios y las cuotas patronales).

Para el 2005 el coste total debe calcularse al finalizar el ejercicio ya que a fechas actuales las cantidades estarían a resultas de la posible realización de servicios especiales y extraordinarios en razón a las condiciones meteorológicas adversas en invierno y que requieran una actuación inmediata de la unidad de conservación.

El coste de los servicios extraordinarios y especiales en el 2004 ascendió a 14.512,23.-€, debiéndose tener en cuenta que en dicha anualidad el número de vacantes fue de 5.

El coste aproximado para los 890,6 Km. en los que se precisa incidir **en su conservación ascendería a 29.458.018.-€**. Dado que la partida de conservación correspondiente al presupuesto de gastos de 2005 representa un 0,49% del total de dicho presupuesto, se requeriría incrementar la consignación en el 2.006 en un 41,66% para abordar de modo inmediato esta conservación.

Paralelamente, se necesitaría el reforzamiento de la plantilla, ofertando las 3 plazas vacantes de maquinista conductor que supondrían un coste de 81.009.-€.

Además se precisaría crear 2 plazas más de capataces para obtener 1 capataz por cada una de las 4 zonas en que se dividiría la provincia a efectos de conservación, el coste de estas 2 plazas sería de 54.006.-€. y la creación de otras 9 plazas a las 7 ya previstas de peones, 4 por cada zona y cuyo coste se cifraría en 170.178, 68.-€.

Otra de las formas de financiación presupuestaria como **la inversión diferida** a través del mecanismo del abono total de precio, **no puede plantearse como alternativa factible a la inversión directa**.

En la inversión diferida aunque la inversión se realiza con fondos públicos y con cargo a los Presupuestos, la diferencia con la inversión directa tradicional radica en que el abono del coste total de la infraestructura se realiza a la recepción de la misma.

Esta fórmula, no obstante, sería de imposible aplicación a la red viaria de la Diputación, dado que, tal y como establece el Real Decreto 704/97 de 16 de mayo, sobre régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio, el contrato de obras debe reunir entre otros los siguientes requisitos:

- 1) Que el precio tipo de licitación de cada obra supere, excluidos gastos de refinanciación, los 24.040.484,18 .-€, (el presupuesto de cada una las carreteras previstas para su acondicionamiento no superaría la cantidad indicada).
- 2) No será de aplicación a los contratos de obras de mantenimiento o conservación (no quedaría encuadrada en este contrato la conservación posterior de los 608,9 Km. más la de los restantes 890,6 Km.).
- 3) Cada obra debe ser objeto de contratación independiente, quedando prohibida la acumulación de obras en un mismo contrato (no cabría efectuar un contrato único).

El llamado **“Peaje en sombra”** puede considerarse una fuente de financiación factible para la prestación del servicio de la red viaria provincial, ya que se trata de una inversión financiada por el sector privado, existiendo el compromiso de la Administración Pública de abonar según el uso que los ciudadanos hagan de dicha infraestructura, durante un plazo determinado y a través de unas tarifas consensuadas.

Los pagos periódicos que realice la Administración para cada ejercicio presupuestario computarán como gasto público en el mismo ejercicio.

Con la fórmula del peaje en sombra, la Administración **evita disparar su endeudamiento**, porque esa tasa anual computa como gasto corriente y no como inversión. Esta fórmula ha sido aplicada en países de la Unión Europea como Alemania e Inglaterra.

Por lo anteriormente expuesto, y ante una postura realista que permite inducir a pensar que la organización no abordará ni intentará, en un futuro muy próximo, una mejora en su diseño organizativo; y por el contrario, continuará con su política de limitación presupuestaria y contención del gasto público especialmente en el Capítulo 1 de personal, acontece **la necesidad de buscar y desarrollar nuevas fuentes de financiación extrapresupuestarias de infraestructuras en carreteras**, hasta el momento financiadas en su mayor parte a través de los presupuestos de las distintas Administraciones Públicas, si se quiere mantener los niveles de inversión precisos sin comprometer los equilibrios presupuestarios.

La asociación entre el sector público y el privado pretende conciliar la necesidad de inversiones infraestructurales con la necesidad de mantener la disciplina presupuestaria.

La Unión Europea, a través de Eurostat, aclaró las normas relativas al tratamiento contable en las cuentas públicas de los contratos firmados por entidades públicas en el marco de la colaboración con entidades privadas.

Las condiciones para que dichas inversiones queden fuera de los presupuestos y no computen como gasto público son que el socio privado asuma tanto el riesgo de construcción como el denominado riesgo de demanda.

Los modelos de financiación Público-Privada en Infraestructuras, han adquirido especial relevancia en las últimas décadas tanto en el ámbito comunitario como en el no comunitario, unidos generalmente a un denominador común cual es el de las

restricciones presupuestarias y la necesidad creciente de disponer de más y mejores infraestructuras que permitan el desarrollo.

La fórmula utilizada preferentemente hasta el día de la fecha es la del **régimen concesional**, encuadrable dentro de las fórmulas tipo puramente contractual a las que se refiere el Libro Verde sobre la Colaboración Público Privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones (COM (2004) 327).

Es, un modelo caracterizado por el fuerte vínculo existente entre el socio privado y el usuario final, el privado presta un servicio a la población en lugar del sector público, pero bajo el control de este último.

De los datos aportados en el presente Plan de mejora, y de las reuniones mantenidas con la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para conocer su experiencia reciente con la concesión de la Autovía de los Viñedos, puede sostenerse que la modalidad aplicable y más factible a la red viaria de titularidad provincial sería **la del contrato de concesión de obra pública**, previsto en los artículos 220 y siguientes de la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas.

La aplicación **del contrato de concesión de obra pública** en la red viaria de titularidad provincial, reviste un carácter eminentemente **innovador para las Diputaciones Provinciales**, ya que esta modalidad ha sido frecuentemente utilizada para la realización de grandes infraestructuras tan sólo en carreteras nacionales y autonómicas.

Recientemente, el Gobierno de la Nación ha comenzado a estudiar la implantación del denominado peaje en sombra, para la conservación y mantenimiento de unos 1.500 kilómetros de las **autovías** de primera generación para no dañar la evolución del déficit público, y cuyo coste rondaría los 2.000 millones de euros.

En virtud de este contrato la administración Pública concedente otorga al concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación o solamente la explotación de obras, cuyo objeto sea entre otros los relacionados en el artículo 120 del T.R.L.C.A.P. y entre los que se encuentran la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble tales como carreteras.

Asimismo, el contrato de concesión de obras públicas comprenderá además de la explotación, la conservación de las obras, la adecuación y reforma de las mismas para su adaptación a las características técnicas y funcionales requeridas para la correcta prestación del servicio; y las actuaciones de reposición y gran reparación que sean exigibles a fin de que los servicios y actividades se desarrollen de acuerdo con las exigencias económicas y las demandas sociales.

El sistema de financiación de la obra y la retribución al concesionario serán establecidos por la Administración concedente con respeto a los objetivos de estabilidad presupuestaria y atendiendo a criterios de racionalización en la inversión de los recursos económicos, a la naturaleza de las obras y a la significación de éstas para el interés público.

El primer principio fundamental de este tipo de concesión radica en la **transferencia de riesgos**. La concesionaria asume, por tanto, los riesgos y responsabilidades

derivados de los proyectos de construcción, de la financiación, construcción, gestión del servicio público y conservación de la carretera.

La segunda regla principal viene determinada en razón a **la calidad** en la prestación del servicio a través del establecimiento de los incentivos y penalizaciones.

La externalización de los servicios en las administraciones públicas se presenta como un cauce de mejora en el funcionamiento interno de la Administración, manteniendo el carácter público del servicio pero gestionándose por el sector privado en aras de una supuesta mayor eficacia y eficiencia.

En el ámbito empresarial la externalización se conoce como “outsourcing”, éste es un instrumento de gestión y una técnica innovadora de administración.

El “outsourcing” consiste en la transferencia a terceros de ciertos procesos complementarios que no forman parte del giro principal del negocio, permitiendo la concentración de los esfuerzos en las actividades esenciales a fin de obtener competitividad y resultados tangibles.

Por el contrario, en las Administraciones Públicas, su actividad de servicio público es la que se transfiere al sector privado.

Entre **las ventajas** que pueden generar **la externalización** de los servicios públicos, podemos encontrar las relativas al acceso a procesos y tecnologías actualizados de forma permanente y con reducidas inversiones; facilidad para gestionar posibles cambios y una posible reducción de costes. Sin embargo, otros factores como mejorar la rapidez o la calidad de los servicios públicos se han evidenciado como agentes de mayor importancia a la reducción de costes.

Entre **los inconvenientes** que presenta un proceso de **externalización** destacan:

- 1) La dificultad de establecer en los pliegos de condiciones y de prescripciones técnicas todas las especificaciones que requiere el contrato, para evitar un aumento del presupuesto ofertado por el licitador.
- 2) La expresa concreción en la determinación de la calidad de la prestación con la observación de los estándares adecuados que deben respetarse en todo momento y los controles e inspecciones que se llevarán a cabo para asegurar dicha calidad.
- 3) La posible imprecisión en el objeto y finalidad de la prestación que debe revestir claridad en su terminología. Sus elementos deben ser medidos en términos cuantitativos.
- 4) La ausencia y determinación concisa tanto de las prestaciones consideradas básicas y de las posibles accesorias, como las que no son objeto del contenido del contrato.
- 5) La especificación de forma detallada y precisa de los recursos personales, técnicos y de otra índole que se requerirán.
- 6) La inobservancia de otros costes transaccionales relativos a seguimiento y control de la actividad externalizada.

En el marco de la denominada Nueva Gestión Pública, la implantación creciente de instrumentos originarios de la gestión privada ha propiciado una importante emergencia y ha impulsado en las administraciones públicas una cultura organizativa de carácter neoempresarial.

Según Carles Ramió, la Nueva Gestión Pública tiene un impacto en dos elementos, teóricamente positivos, pero que producen desajustes en las administraciones públicas.

Estas dos variables problemáticas son, en primer lugar, la flexibilización institucional, ya que aunque la flexibilidad favorece el conseguir los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables.

En segundo lugar la gestión indirecta de servicios públicos, mediante la participación de redes de organizaciones privadas, conduce a que las Administraciones públicas en una gran mayoría, ni planifican, ni controlan ni evalúan por lo que no pueden garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados.

En este plan de mejora **se legitima la externalización** del servicio siempre y cuando:

- 1.- Quede garantizada la dirección, control y evaluación de la administración pública desde una perspectiva económica, legal y de defensa de los ciudadanos como receptores de los servicios públicos.
- 2.- Se mantengan y refuercen los valores de la cosa pública por parte de los empleados públicos.
- 3.- La cultura administrativa vaya asociada con la eficacia, la eficiencia y la ética en la gestión pública.
- 4.- La satisfacción del ciudadano en la utilización de los servicios públicos debe tenerse como referente, así como el período de tiempo transcurrido para acceder a dicho servicio.
- 5.- La actuación debe establecerse sobre la base de los principios de universalidad e igualdad en los servicios públicos.
- 6.- Se incremente la calidad del servicio público prestado.

La concesión de obra pública es el contrato mayoritariamente elegido por las administraciones públicas para la ejecución de las grandes infraestructuras en carreteras.

La elección se fundamenta en razones de eficacia, siempre y cuando: 1) quede garantizada la calidad de la prestación con la observación de los estándares adecuados que deben respetarse en todo momento; 2) se establezcan los controles e inspecciones para asegurar dicha calidad; y 3) por lo que respecta a la eficiencia, la elección se derivaría por la consecución en la reducción de costes. No obstante, otros factores como mejorar la rapidez o la calidad de los servicios públicos se han evidenciado como agentes de mayor importancia a dicha reducción de costes.

Sin embargo, mantener los niveles de inversión precisos sin comprometer los equilibrios presupuestarios y disponer de más y mejores infraestructuras que permitan el desarrollo en menor tiempo y ofrezcan una accesibilidad a un mayor número de ciudadanos, constituyen un objetivo de suma importancia a nivel del equipo de gobierno de la organización.

4.3.- Actuaciones.

Para la consecución de los objetivos generales, así como para cumplir con los objetivos operativos que articula el plan de mejora, se propondrán una serie de actuaciones que girarán sobre **la medida clave** en el proceso de externalización y que se concreta en la redacción de **los pliegos**.

Los pliegos de condiciones económico-administrativas particulares y de prescripciones técnicas constituyen la acción clave para la definición de las particularidades de la prestación del servicio, son la base del contrato y la determinación de sus especificaciones concretarán que desea la Administración y que debe ofertar el concesionario.

Con objeto de la concreción de determinadas cláusulas de los pliegos, se requiere la realización de una serie de actuaciones, algunas de las cuales deberán planificarse con carácter previo a la redacción de los pliegos, y otras vendrán referidas a la gestión del contrato de concesión de obra pública.

4.3.1.- Actuaciones previas a la redacción de los pliegos.

1) Redacción de los Proyectos técnicos de trazado y de los proyectos de conservación.

a) Actuaciones para el objetivo específico nº 1.

Para el objetivo específico nº 1, acondicionar en el plazo máximo de dos años, el 40,60% de la red lo que representará ejecutar 608,9 Km. y un total de 62 carreteras a construir, con un coste de 40.876.816 .-€, se proponen las siguientes actuaciones:

- Redacción de los Proyectos técnicos de trazado. y de los proyectos de conservación.

Para la **realización de esta actuación** se utilizarán **dos modos de gestión**, la gestión directa por los propios servicios de la Diputación y la indirecta a través de un contrato de consultoría y asistencia técnica.

El plazo marcado de 2 años para la construcción de 62 carreteras e igualmente la fecha fijada de la anualidad de 2006 para iniciar el acondicionamiento de las restantes ya construidas, promueve la celeridad en la redacción de los Proyectos técnicos de trazado y de los proyectos de conservación.

De los 62 proyectos de construcción señalados, 28 serán redactados por el Servicio de Obras Provinciales, estos responden a carreteras para las que no se requiere efectuar expropiaciones y tampoco probablemente estudios de impacto ambiental, dados los resultados de la evaluación previa realizada.

Los restantes 34 proyectos constructivos serán adjudicados mediante un contrato de consultoría de asistencia técnica, estos proyectos responden a carreteras en los se requiere terrenos adicionales por la necesidad de las mismas de diseñarse con un trazado de mayor anchura al previsto actualmente.

Igualmente, algunas de estas vías por la zona de su enclave, Sierra de Cuenca principalmente, precisarán de los correspondientes Estudios de Impacto Ambiental como documento técnico que identificará los impactos, la posibilidad de corregirlos, los efectos que producirán, etc., para una posterior, si procediera, Declaración de Impacto Ambiental por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El contrato de consultoría comprenderá además de la redacción de los proyectos constructivos y los estudios de impacto ambiental cuando corresponda, los estudios geotécnicos, los estudios básicos o proyectos de Seguridad y Salud, terrenos a expropiar y gestión de las expropiaciones.

El coste de esta gestión indirecta se elevaría a 1.018.800 .-€. Para financiar este contrato se realizará una operación de crédito que se amortizará en 3 años, se consignaría 400.000.-€. en el 2005 y 400.000 en 2006. En el ejercicio económico 2007 la consignación relativa a amortización ascendería a 218.800.-€.

b) Actuaciones para el objetivo específico nº 2.

Los proyectos relativos a conservación y explotación de las carreteras, que se requieren realizar como actuaciones encaminadas a lograr el objetivo específico nº 2: asegurar la prestación efectiva en la conservación de la totalidad de la red viaria, y en especial en los 890,6 Km. sobre los que se ha actuado en los últimos años en construcción pero sin un mantenimiento sostenido, serán redactados por el Servicio de Obras Provinciales. El **presupuesto de conservación** supondría **29.458.018.-€**.

Para el ejercicio 2006 deberá consignarse, no obstante, una partida en conservación en el presupuesto de gastos de 100.000.-€, hasta tanto se produzca la adjudicación de la concesión.

La concesión objeto del contrato, comprende una serie de prestaciones básicas, entre las que se encuentran la Redacción de los Proyectos de Construcción por el concesionario, la explotación, mantenimiento y conservación de carreteras; y la construcción, explotación y mantenimiento de los elementos funcionales y servicios auxiliares.

El Proyecto Constructivo y el de Conservación que cada licitador presentará en su oferta, se denominará base y constituirá la propuesta técnica junto con la Memoria constructiva, Programas de Trabajo, Plan de Aseguramiento de la Calidad, Programas de Conservación y Explotación y Plan Financiero. Además, potestativamente, podrá presentar una única oferta variante.

Las características de estas propuestas son:

- a) La Propuesta Base, estará fundamentada en los **proyectos de trazado y en los de conservación** redactados por los Servicios Técnicos Provinciales o por la empresa Consultora adjudicataria.

En esta propuesta el licitador únicamente completará los aspectos indefinidos en los Proyectos de Trazado y aquellas unidades que, sin modificar la filosofía general de los proyectos, completen la propuesta.

En ella se definirán las tipologías estructurales, secciones de firme a construir, mejoras de drenaje, mantenimiento del tráfico, aspectos de integración ambiental y paisajística, señalización y balizamiento.

Se incluirá una propuesta de unidades de obra, cuadro de precios, mediciones reales y presupuestos de ejecución material y de contrata.

En esta propuesta no se modificará el trazado, ni en planta ni en alzado, salvo en aquellos aspectos que sean necesarios al verse afectados por otras propuestas recogidas, tales como secciones de firme, tipologías de estructuras, etc....

- b) La Propuesta Variante, que tendrá la consideración de voluntaria, el licitador podrá incluir todas aquellas modificaciones y actuaciones complementarias a la propuesta base, siempre y cuando no cambie la filosofía de los proyectos, la concepción global del trazado, ni los aspectos del proyecto que pudiera ocasionar un incumplimiento de la Declaración de Impacto Ambiental emitida.

En esta propuesta se utilizarán los mismos precios para unidades de obra semejantes a los recogidos en la propuesta base, con el fin de homogeneizar los costes de inversión.

Asimismo, además cada licitador deberá presentar en su propuesta técnica una única **Memoria Constructiva** sobre la Propuesta Base, e igualmente **de acuerdo con los Proyectos de trazado** redactados tanto por los Servicios Técnicos de la Diputación como por la Consultora adjudicataria.

Esta Memoria será el documento que reflejará el correcto enfoque de la obra y el planteamiento realista de la misma, tanto en su planificación territorial como temporal. La memoria constructiva servirá, igualmente, para explicitar las bases en que se fundamentará el Programa de Trabajo.

También las exigencias en alcance y contenido correspondientes al Plan de Aseguramiento de la calidad en la fase de Construcción requerirán al licitador que establezca su compromiso de ejecutar las obras con los requisitos de los Proyectos Constructivos de licitación ofertado.

Dichos requisitos **serán consecuentes con** los planteados en **los Proyectos de Trazado** redactados por la Administración y por la Consultora adjudicataria, y con los posteriores Proyectos constructivos definitivos que también deberá aprobar la Diputación.

2) La segunda actuación o medida se centra en la retribución a favor del concesionario que se realizará **en función del tráfico** que circule por las carreteras y dentro de los límites que defina el pliego, teniendo en cuenta la rentabilidad económica, costes de inversión y operación y viabilidad económica, permitiendo

establecer a la Administración concedente la limitación de las aportaciones económicas al proyecto durante su plazo de concesión.

La contraprestación a favor del Concesionario por la ejecución del Contrato consiste en el derecho a explotar la obra.

Durante la explotación, el concesionario recibirá únicamente la cantidad que, en sustitución del usuario, le abone la Diputación Provincial de Cuenca en concepto de **Canon de Demanda**, calculado en función de la utilización de las diversas carreteras por los usuarios, por lo que el riesgo de tráfico también será asumido por la empresa concesionaria.

Por tanto, la **Administración** contratante **pagará** la totalidad del peaje que correspondería pagar al usuario por el uso de la red de carreteras, entendiéndose por peaje, la contraprestación en dinero a percibir por el concesionario por las tareas de ejecución de las obras, conservación y explotación de las mismas.

En concreto para conocer **las proyecciones de demanda de tráfico**, se requieren las siguientes actuaciones en los que se combinará la gestión directa con la indirecta a los efectos de contrastar datos:

- Estudios de tráfico previos realizados por la propia Diputación.
- Adjudicación de dos contratos de consultoría y asistencia técnica sobre:
 - a) Estudio de datos de aforos con estimación de intensidad media de vehículos en carreteras de la provincia.
 - b) Colocación, recogida, y toma de datos de contador de tráfico, con especificación de vehículos ligeros y pesados y elaboración de los correspondientes informes.

El coste de estos dos contratos de consultoría, IVA incluido, asciende a 16.124 .-€.

El licitador, por tanto, en su proposición técnica, y en concreto en la documentación relativa al Proyecto de Explotación y Conservación, deberá incluir la información sobre el sistema de control de tráfico que considere más adecuado para el conteo de los vehículos y su distinción entre ligeros y pesados, para aplicarle las tarifas que haya definido en su propuesta económica.

La Diputación Provincial de Cuenca **abonará mensualmente** al concesionario el Canon de Demanda que comenzará a devengarse a partir del primer día del mes siguiente al de la autorización de la puesta en servicio de cada carretera bien construida o bien objeto de conservación.

La tarifa será, en consecuencia, el importe a pagar por la Administración por cada vehículo-kilómetro que circula por las carreteras. Esta tarifa sufrirá una corrección en función del nivel de servicio en la circulación por las carreteras, según se disponga en el Pliego de Condiciones.

El nivel de servicio registrado en las carreteras se traduce en comodidad para la circulación y en una mayor seguridad. Al estar directamente vinculado al volumen de

tráfico soportado, es considerado como factor determinante al objeto de establecer la contraprestación económica al Concesionario.

Se establecerá un **importe máximo de la tarifa unitaria que sirve de base para el cálculo del Canon de Demanda**, y que no podrá ser sobrepasado en las ofertas que presenten los licitadores. En este límite de Euros por vehículo-kilómetro se establecerá una diferenciación entre vehículos ligeros y pesados.

El coste de la tarifa unitaria llevará incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido vigente. Cualquier variación oficial de dicho IVA supondrá la variación de dicha tarifa para adaptarla al nuevo valor porcentual del impuesto.

En todo caso, el importe de la tarifa correspondiente a los vehículos pesados será un tanto por ciento superior a la correspondiente a los ligeros, antes de impuestos.

El importe mensual a pagar por la Diputación Provincial de Cuenca será el resultado de multiplicar la tarifa vigente en ese momento por el número de vehículos-kilómetro habidos en el año anterior, aprobado por la Administración y el Concesionario en un acta, y dividido por 12 mensualidades, sin perjuicio de la liquidación final que se realice.

En dicho acta los tráficos habidos en el año anterior deberán quedar detallados, al menos, por meses y diferenciado entre vehículos ligeros y pesados. En todo caso, estos tráficos deberán ser auditados por una firma independiente, nombrada de mutuo acuerdo entre la Administración y el concesionario, auditoria que se realizará trimestralmente.

Los grupos tarifarios a los que habrá de venir referido el canon a pagar por la Administración son los siguientes:

- Vehículos ligeros: aquellos cuya longitud sea inferior a 5,5 metros.
- Vehículos pesados: el resto de los vehículos.

El cálculo de los Vehículos-Kilómetro en un periodo determinado se obtendrá al multiplicar la Intensidad de tráfico medida en cada punto de conteo por la longitud del tramo asociada al punto de medida correspondiente.

Para el primer periodo anual de entrada en servicio de cada carretera construida y para aquellas en las que se ha actuado en los últimos años en construcción y requieren la conservación, se utilizarán las proyecciones de demanda del año-periodo 1 facilitadas en el correspondiente del pliego.

Estas proyecciones de demanda de tráfico, permitirán a la organización recoger las mejores estimaciones de Intensidad Media Diaria con distinción de vehículos pesados y ligeros, y servirán para el cálculo de los flujos económicos a favor del concesionario para la evaluación de su oferta económica.

Estos estudios de tráfico formarán parte de la documentación adicional que se facilitará a los licitadores y tendrán valor meramente indicativo.

Para el cálculo de los pagos mensuales a cuenta a efectuar por la administración durante este primer año-periodo (meses transcurridos desde la puesta en servicio de

las 62 carreteras a construir o desde el inicio de la conservación para las ya construidas y la finalización de este año natural) se seguirá el procedimiento que debidamente se señalará en el pliego de condiciones.

4.3.2.- Actuaciones referidas al proceso de gestión del contrato de concesión.

Las siguientes **actuaciones** vendrán referidas **al proceso de gestión** del contrato de concesión y a su control:

1) La zonificación de la provincia en cuatro partes a efectos de operatividad en la gestión de la concesión, aunque el contrato será único. Esta división de la provincia en 4 zonas diferenciadas obedece a razones de economía de escala de operatividad por la extensión geográfica de la misma y por la propia configuración territorial de la red provincial (Véase plano).

Para **el objetivo específico nº 1** ejecutar 608,9 Km., de las 62 carreteras a construir, la división se efectuará del siguiente modo:

Zona nº 1.- 18 carreteras y 182,5 Km. de longitud a construir.

Zona nº 2.- 10 carreteras y 128,3 Km. de longitud a construir

Zona nº 3.- 18 carreteras y 158,9 Km. de longitud a construir

Zona nº 4.- 16 carreteras y 139,2 Km. de longitud a construir

Para **el objetivo específico nº 2**, la división para la conservación y mantenimiento de las 101 carreteras con un total 890,6 Km. sobre los que se ha actuado en los últimos años, se efectuará del siguiente modo:

Zona nº 1.- 28 carreteras y 272,82 Km. de longitud a mantener.

Zona nº 2.- 22 carreteras y 167,12 Km. de longitud a mantener.

Zona nº 3.- 22 carreteras y 212,62 Km. de longitud a mantener.

Zona nº 4.- 29 carreteras y 237,04 Km. de longitud a mantener.

2) Paralelamente se requiere una **aplicación informática** específica para el control del contrato de concesión tanto en el objeto relativo a la construcción de las carreteras como para la conservación de las ya construidas. El Programa Informático deberá ser realizada por el propio Servicio de Informática de la Diputación.

La gestión directa en la realización de esta aplicación comporta importantes ventajas, teniendo en cuenta distintos factores entre los que podemos citar:

- 1) El coste adicional a las retribuciones mensuales y gastos corrientes sería nulo.
- 2) A la aplicación informática tendrían acceso las tres unidades claves en el proceso de gestión de la concesión (Servicio de Obras Provinciales, Servicio de Planificación y Contratación e Intervención).
- 3) El contenido a nivel de gestión de la aplicación se establecería por los propios servicios internos.

Entre los inconvenientes resaltaría el plazo de tiempo de realización de dicho Programa, teniendo en cuenta los recursos humanos del Servicio de Informática.

Para evitar una demora en la implantación del programa informático se propone que al menos 1 funcionario de aquél Servicio sea adscrito con carácter exclusivo a la gestión informática del Plan Integral de carreteras. En concreto se propone que esta aplicación se realice por un analista programador (Grupo B, Nivel 24), siendo el coste mensual de retribuciones brutas de 3.213,06.-€.

3) La tercera actuación o medida viene referida a la plantilla actual asignada a la **Unidad de Conservación de Carreteras** y a la maquinaria propiedad de la Diputación.

Una vez adjudicado el Contrato de Concesión de obra pública, **la unidad de conservación de carreteras** con 20 personas (3 plazas vacantes de maquinista conductor), **deberá ser objeto de una reestructuración** para una adecuación a la nueva forma de gestión indirecta en la conservación de las carreteras a través del contrato de concesión.

El Control e Inspección de las obras de construcción de las carreteras por parte de la Administración mediante el nombramiento del Inspector de Proyecto y Construcción de la Obra, requerirá del **apoyo de personal** para la vigilancia de las obras durante el proceso de construcción y de que éstas se realizan de conformidad con los Proyectos de Construcción, Memoria Constructiva y Plan de Aseguramiento de la Calidad, presentando por el concesionario.

Por otra parte, la vigilancia para la adecuada prestación de los servicios, mediante el nombramiento por la Administración, y entre su personal, del Inspector de Control de Explotación precisa de un soporte adicional para verificar el cumplimiento del Programa de Mantenimiento y Conservación del adjudicatario.

Las comprobaciones que realice el Inspector de Control de Explotación para detectar cualquier retraso o incumplimiento de las obligaciones del Concesionario, podrán efectuarse con los **medios de la Diputación** Provincial de Cuenca o bien a través de la Asistencia Técnica para apoyo a la Inspección de la Concesión.

El Programa de Explotación que cada licitador presentará, y que formará parte del contrato una vez adjudicada la concesión, contendrá, entre otras, la información relativa a Personal, maquinaria y medios auxiliares destinados con carácter de exclusividad a las operaciones de explotación y vigilancia.

Asimismo, el Programa de Mantenimiento y Conservación que cada licitador presentará, y que, igualmente, formará parte del contrato una vez adjudicada la concesión, detallará, a partir de los mínimos establecidos en el Pliego de Condiciones Técnicas, el plan de actuación para asegurar el adecuado mantenimiento y conservación de las carreteras afectadas.

Entre los conceptos que deben ser objeto de puntualización en el Programa de Mantenimiento y Conservación se encuentran el personal, medios técnicos, maquinaria, materiales y medios auxiliares, destinados con carácter de exclusividad a los trabajos de limpieza, auscultación, reparación, reposición, vialidad invernal y operaciones especiales.

Los extremos señalados inducen **a proponer** que las 3 plazas vacantes de maquinista conductor que supondrían un coste de 81.009 .-€, debían transformarse en 3 plazas de peones, pasando de los 6 actuales en plantilla a 9 personas, lo que supondría un coste de 56.726,22.-€, y con ello el ahorro sería de 24.282,78.-€.

La reestructuración operaría del siguiente modo:

Como apoyo al Inspector de Proyecto y Construcción de la Obra (el Jefe de Servicio de Obras Provinciales) en las labores de vigilancia durante el proceso de construcción se asignarían: 1 capataz, 4 funcionarios maquinistas y 5 peones. Ejecutadas las obras correspondientes a las 62 carreteras y puestas en servicio, el Inspector de proyecto pasará a ejercer funciones de Inspector de Control de Explotación, cuando se inicie por el concesionario el mantenimiento y conservación de estas carreteras, con lo que se reforzará en dos.

Para colaborar con las funciones asignadas al Inspector de Control de Explotación de las 101 carreteras ya construidas, se asignarán: 1 capataz, 4 funcionarios maquinistas y 4 peones.

Paralelamente el jefe de la unidad de conservación ejercería una labor de coordinación en directa dependencia con ambos inspectores, coordinación que se vería reforzada con 2 de los encargados del equipo de apoyo adscritos al Servicio de Obras Provinciales.

Asimismo y simultáneamente el Inspector de Proyecto y Construcción y el Inspector de Explotación utilizarán los servicios de las Asistencias Técnicas que la sociedad concesionaria pondrá a disposición de ambos y que estará bajo las órdenes directas de dichos inspectores, que será propuesta a la Administración para su aprobación. Los gastos de Asistencia Técnica serán de cuenta del concesionario.

Por lo que respecta a la maquinaria propiedad de la Diputación y actualmente en uso, se propone que la misma siga a disposición de la organización por distintas razones: la primera porque el servicio de conservación de las carreteras debe seguir manteniéndose hasta tanto se adjudique la concesión y en segundo lugar porque esta maquinaria puede ser requerida para atender situaciones urgentes o de emergencia y situaciones puntuales de los municipios de la provincia no incluidas en el contrato de concesión.

4) Medidas y actuaciones correctoras aplicables por **demoras** o disminución del nivel del servicio exigido.

La disminución en la prestación del servicio de forma adecuada, conllevará las medidas correctoras relativas a las **penalizaciones** que se establecerán en el pliego de condiciones administrativas.

Las infracciones se calificarán de leves, graves, muy graves y en demoras que pueden dar lugar a la resolución del contrato, atendiendo al menor o mayor perjuicio que con ellas se cause a la construcción y explotación de la concesión, o al público en general.

Se considerarán **demoras** que pueden dar lugar a la resolución del contrato los siguientes retrasos: en la formalización del contrato; en el plazo de presentación del

proyecto constructivo; en el plazo máximo de terminación de las obras y en el plazo de apertura al tráfico de las carreteras.

Se considerarán ***infracciones muy graves*** las siguientes:

- a. El incumplimiento de lo establecido en los Proyectos de Construcción y en el Plan de Aseguramiento de la Calidad presentado por el adjudicatario, al realizar las obras.
- b. La alteración de los sistemas de control de tráfico
- c. Ceder, subarrendar o traspasar la totalidad o parte de los servicios objeto de la concesión, bajo cualquier modalidad o título, sin previa autorización expresa por parte de la Diputación Provincial de Cuenca.
- d. Las interrupciones totales o parciales del tráfico, sin previa autorización de la Administración, salvo cuando concurren circunstancias debidamente acreditadas de fuerza mayor u otras previstas en los Pliegos.
- e. El incumplimiento de la obligación del concesionario de mantener en buen estado de uso y conservación los bienes e instalaciones de la infraestructura viaria, y de las demás instalaciones adscritas a la explotación y conservación, siempre que hubiera mediado requerimiento por parte de la Diputación Provincial de Cuenca para la subsanación de esta circunstancia, no atendido en el plazo de 10 días.
- f. Falsear la información a suministrar a los órganos de control de la Diputación Provincial de Cuenca.
- g. La obstrucción por el concesionario del control y fiscalización que debe ejercer el órgano de supervisión y control de la Diputación Provincial de Cuenca.
- h. Deficiencias en la señalización y balizamiento que disminuya la seguridad vial.
- i. La reiteración de tres o más infracciones graves en un período de seis meses.

Se considerarán ***infracciones graves***:

- a. La prohibición de acceso del personal de la Administración autorizado a las obras e instalaciones de la sociedad concesionaria.
- b. El incumplimiento de su programa de trabajo.
- c. El retraso en otros plazos señalados en los pliegos.
- d. El retraso en más de catorce días naturales en el cumplimiento de las fechas límite establecidas para el desarrollo de cada una las actividades periódicas de mantenimiento y conservación establecidas en los Programas presentados por el adjudicatario de conformidad con los mínimos a establecer en el Pliego de Condiciones Técnicas.

- e. La obstrucción por el concesionario del control y fiscalización que debe ejercer el órgano de supervisión y control de la Diputación Provincial de Cuenca, cuando no sea calificada de muy grave.
- f. La falta de contratación de pólizas de seguro que garanticen en cuantía suficiente las responsabilidades exigidas en los pliegos.
- g. El incumplimiento de las indicaciones del Inspector de Proyecto y Construcción o del Director de Control de Explotación en la construcción y explotación de la concesión respectivamente, siempre que sean procedentes.
- h. La reiteración de tres o más faltas leves en el período establecido en el pliego de condiciones.

Se considerarán **infracciones leves** las realizadas sobre los plazos e incumplimientos en las actividades y operaciones de mantenimiento, conservación, explotación y vigilancia que se describirán y cuantificarán en el Pliego de Condiciones Técnicas, así como todas las demás faltas no calificadas como graves y muy graves que supongan incumplimiento de las condiciones estipuladas en el Pliego de Condiciones y en la normativa aplicable.

Penalizaciones

Con respecto a las infracciones cometidas por el concesionario se proponen las penalizaciones siguientes:

- a. En las demoras que pueden dar lugar a la resolución del contrato la Administración podrá optar indistintamente por la resolución con incautación de la garantía definitiva o por la imposición de penalidades diarias en la proporción que se establecerá en los pliegos.
- b. Las faltas muy graves, graves o leves podrán ser penalizadas con los importes que se fijarán en los pliegos.

Cuando la infracción consista en incumplimiento de lo establecido en los Proyectos de Construcción, en el Plan de Aseguramiento de la Calidad y Programa de Mantenimiento y Conservación, además de la penalización, el adjudicatario correrá con los costes de las actividades necesarias para corregir el hecho que dio lugar a la infracción.

El importe de las penalizaciones se actualizará anualmente aplicando el mismo coeficiente resultante de la revisión de tarifas aplicables a la concesión

4.4.- La utilización del Cuadro de Mando para el seguimiento del Plan.

Además de las formas de gestión en la prestación del servicio que se han determinado en el Plan, y de forma preferente la denominada concesión de obra pública como fórmula de gestión indirecta, se aplicará **la herramienta general de gestión de Cuadro de Mando** (*balanced scorecard* en terminología anglosajona).

Un cuadro de mando de indicadores es un instrumento que recoge de manera sintética y sistematizada la información relevante sobre la gestión y la realización de actuaciones y el cumplimiento de objetivos de una organización, con la finalidad de

ser empleada por el directivo o responsables de diferentes niveles jerárquicos en la toma de decisiones.

Como parte de un sistema de control, el Cuadro de mandos no puede existir sin un sistema de objetivos mínimamente formalizado, y es, por tanto, un instrumento de gestión orientado a facilitar la acción. Forma parte de un sistema de información y está concebido como instrumento de pilotaje de la organización.

El soporte de esta información puede ser, por ejemplo, un documento escrito o una aplicación informática.

Tanto el proceso de decisión de la política a seguir como las sucesivas correcciones pueden ir haciéndose de forma racional y sistemática, justificando paso a paso cada decisión. El Cuadro de Mando, que integra toda esta información, se revela pues como un instrumento de apoyo de primer orden. El usuario del cuadro de mando es una persona con responsabilidades de mando, sea cual sea el nivel jerárquico que ocupe.

Los **objetivos generales que persigue** un Cuadro de Mando son:

- Consolidar el sistema de gestión de Calidad ya iniciado y seguir desarrollando la cultura de la mejora continua.
- Difundir la cultura de la Calidad de servicio entre los directivos de la organización.
- Mejorar las relaciones entre unidades administrativas.
- Obtener una información de gran interés para la mejora de la gestión de los servicios

Los **objetivos específicos** se concretarían en:

- Diseñar un sistema base de indicadores de gestión para todas las áreas de la organización implicadas en el Plan Integral de Carreteras.
- Diseñar una metodología para aplicaciones específicas en áreas concretas (Servicio Obras Provinciales, Servicio de Planificación y Contratación, Intervención, Servicio de Informática) posibilitando, entre otros, la determinación de indicadores de coordinación y comunicación en procesos ínter departamentales.
- Disponer de datos estándar para los puestos directivos.
- Facilitar la realización de informes de gestión de manera sencilla y homogénea.

Para un usuario **en un nivel directivo** las utilidades serían las siguientes:

- Mejora el proceso de toma de decisiones.
- Sistematiza los controles de la organización.
- **Mejora del control de gestión, especialmente en los procesos de descentralización o de externalización de servicios.**
- Facilita la comunicación: en sentido ascendente: presentación de resultados, planteamiento de nuevas estrategias y en sentido descendente: comunicación de objetivos, actuaciones.
- Induce procesos de planificación en los casos en que ésta no se encuentra suficientemente desarrollada.
- Favorece una visión conjunta de los problemas y sus posibles soluciones, rompiendo la visión fragmentaria departamental.
- Alinea la organización.
- Facilita un conocimiento rápido y sintético de la organización y de su entorno.

- Facilita el cambio de la cultura organizativa, orientándola a la sistematización y la transmisión de la información y sensibilizándola hacia los objetivos y el logro de resultados.
- Introduce por vía instrumental la dirección por objetivos y la evaluación del rendimiento
- Mejora y formaliza la comunicación con los ciudadanos.
- Fomenta la transparencia de la organización tanto en el ámbito interno como en el externo.

Entre **los inconvenientes** que presenta esta herramienta podríamos citar entre otros: en que medida una organización está dispuesta a ser transparente tanto con sus empleados como con los ciudadanos; de que forma, o cómo puede ser utilizada la información; qué debe prevalecer si las capacidades de control o las de cambio cultural; y si el cuadro de mando amplía o por el contrario limita el margen de maniobra de decisión de los directivos

De entre las capacidades que permite utilizar el Cuadro de Mando, primarán en el Plan de Mejora las siguientes:

- La mejora en el proceso de toma de decisiones.
- Como herramienta que indica como **mejorar el control de gestión** especialmente **en los procesos de externalización** de servicios.
- Facilita la comunicación tanto en sentido ascendente como descendente.
- Favorece una visión conjunta de los problemas y sus posibles soluciones, rompiendo la visión fragmentaria departamental.
- Fomenta la transparencia de la organización tanto en el ámbito interno como en el externo.
- Mejora y formaliza la comunicación con los ciudadanos.

La aplicación del cuadro de mando se considera una herramienta adecuada para llevar a cabo el presente plan de mejora ya que, facilitará la adaptabilidad a cualquier cambio organizacional en la Diputación, en un contexto actual que se caracteriza por una estructura poco flexible, con escasa visión hacia la innovación y con fuertes resistencias al cambio.

Igualmente, será útil para mejorar tanto la toma de decisiones en el proceso de concesión que asegure su calidad, como una mejora en el control de la gestión, especialmente en el proceso de externalización de la red viaria.

El cuadro de mando **facilitará**: 1) la comunicación tanto en sentido ascendente como descendente; 2) una visión conjunta de problemas y sus posibles soluciones y una coordinación inter departamental imprescindible para la implantación del plan de mejora; y 3) el cumplimiento de los objetivos marcados y el logro de los resultados establecidos en dicho Plan.

Lo expuesto, fomentará la transparencia de la organización en todos los ámbitos y mejorará la comunicación y la información tanto externa como a nivel interno.

4.5. Calendario de actuaciones

Para llevar a cabo las acciones de mejora propuestas es necesario especificar las tareas concretas que deberán realizarse para la consecución de los objetivos.

Para ello, hay que determinar quién es el responsable de la puesta en marcha y de la ejecución de las acciones de mejora, las diferentes tareas a desarrollar, los recursos humanos y materiales necesarios, el período de consecución, la fecha de inicio, los indicadores de seguimiento y los responsables de realizar el control y seguimiento de las mismas.

A) **Actuaciones previas** a la redacción de los pliegos de condiciones y prescripciones técnicas:

1) Redacción de los **Proyectos** técnicos de trazado **de construcción y** proyectos de **conservación**.

1.1.- Construcción:

- Total proyectos construcción: 62

- **Total coste construcción: 40.876.816.-€.,**

- Año de realización: 2.005

- Plazo: Inicio 1/5/2.005

Fin 30/9/2005

- Modos gestión:

a) Por los propios servicios de la Diputación: Total proyectos a redactar: 28

Recursos Humanos: Jefe Servicio Obras Provinciales (Grupo A) y Jefe Sección Carreteras (Grupo B), unidad de apoyo 2 funcionarios (Grupo D)

Coste: Sin coste adicional a las retribuciones mensuales y gastos corrientes

b) Contrato de consultoría y asistencia técnica:

Total proyectos a redactar: 34. Año de realización: 2.005

Plazo: Inicio 1/5/2.005

Fin 30/9/2005

Coste 1.018.800 .-€. Para financiar este contrato se realizará una operación de crédito que se amortizará en 3 años, se consignaría 400.000.-€. en el 2005 y 400.000 en 2006. En el ejercicio económico 2007 la consignación relativa a amortización ascendería a 218.800.-€.

- Control por la administración del Contrato:

a) Supervisión redacción proyectos: Jefe Servicio Obras Provinciales

b) Control Seguimiento contrato Consultoría: Recursos Humanos: Servicio de Planificación y Contratación, Jefe Servicio y Jefe Sección Contratación.

- Recursos informáticos: Aplicación Informática ya implantada

- Tiempo estimativo de horas dedicadas a esta medida: Jornada obligatoria 35 horas semanales. Tiempo previsto de finalización: 4 meses

Jefe Servicio Obras Provinciales: 40 horas mensuales

Jefe Sección Carreteras: 50 horas mensuales

Jefe Servicio de Planificación y Contratación: 10 horas mensuales.

Jefe Sección Contratación: 10 horas mensuales.

1.2.-Redacción de los *Proyectos de conservación*:

- Total proyectos construcción: 1 en el que se refundirá toda la conservación de los 890,4 Km.

- **Total coste conservación: 29.458.018.-€.**

- Año de realización: 2.005

- Plazo: Inicio 1/7/2.005

Fin 30/9/2005

- Modos gestión: Por los propios servicios de la Diputación

- Recursos Humanos:

Servicio Obras Provinciales: Jefe Servicio Obras Provinciales y Jefe Sección Carreteras, Adjunto Sección y Auxiliar administrativo.

Servicio de Planificación y Contratación, Jefe Servicio y Jefe Sección Contratación, Auxiliar administrativo.

Coste: Sin coste adicional a las retribuciones mensuales y gastos corrientes.

- Recursos materiales: Aplicación Informática ya implantada.

- Tiempo estimativo de horas dedicadas a esta medida: Jornada obligatoria 35 horas semanales

Jefe Servicio Obras Provinciales- 30 horas mensuales

Jefe Sección Carreteras- 35 horas mensuales

Jefe Servicio de Planificación y Contratación- 5 horas mensuales.

Jefe Sección Contratación: 5 horas mensuales.

Auxiliar administrativo: 3 horas mensuales

2) Estudio proyecciones de demanda de tráfico, se requieren las siguientes actuaciones en los que se combinará la gestión directa con la indirecta

-Año de realización: 2.005

-Modos gestión:

a) Estudios de tráfico previos realizados por la propia Diputación.

Recursos Humanos: Jefe Servicio Obras Provinciales Jefe Sección Carreteras, Unidad Conservación Carreteras: 1 capataz, 3 funcionarios maquinistas y 3 peones

Plazo: Inicio 1/8/2.005

Fin 30/9/2005

Coste: Sin coste adicional a las retribuciones mensuales y a gastos corrientes.

b) Adjudicación de dos contratos de consultoría y asistencia técnica sobre:

1) Estudio de datos de aforos con estimación de intensidad media de vehículos en carreteras de la provincia.

- 2) Colocación, recogida, y toma de datos de contador de tráfico, con especificación de vehículos ligeros y pesados y elaboración de los correspondientes informes.

Plazo: Inicio 22/9/2.005
Fin 20/10/2005

El coste IVA incluido será de 16.124.-€.

- Tiempo estimativo de horas dedicadas a esta medida: Jornada obligatoria 35 horas semanales. Tiempo previsto finalización actuación 1 mes

Jefe Servicio Obras Provinciales- 5 horas

Jefe Sección Carreteras- 6 horas

Unidad Conservación Carreteras.- 1 capataz, 3 funcionarios maquinistas y 3 peones. 30 horas en un mes

3) Conservación carreteras hasta la adjudicación concesión:

- Año de realización: 2006. (Meses, Enero, Febrero)
- Total Partida Presupuestaria Capítulo Gastos 2006: 100.000.-€.
- Coste: retribuciones mensuales de la unidad de conservación con incrementos retribuciones año 2006, mas servicios especiales y extraordinarios.

CRONOGRAMA ACTUACIONES PREVIAS A LA CONCESION DE OBRA PÚBLICA

			2.005										2.006	
ACTUACIONES	INICIO	FIN	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F		
Proyectos de Construcción	1/5/05	30/9/05												
Proyecto de Conservación	1/7/05	30/9/05												
Estudio Tráfico Realizados por la Diputación	1/8/05	30/9/05												
Estudios de datos de aforos	22/9/05	20/10/05												
Conservación carreteras hasta adjudicación	1/1/06	28/2/06												

B) Contrato concesión obra pública

1.- Redacción Pliegos condiciones administrativas y prescripciones técnicas:

No existirán costes adicionales a las retribuciones mensuales de los funcionarios responsables de la redacción y de los gastos corrientes.

Plazo: 1/9 a 15/11 de 2005.

Recursos Humanos: Servicio de Planificación y Contratación, Jefe Servicio y Jefes Sección de Planificación y de Contratación.

Jefe Servicio Obras Provinciales y Jefe Sección Carreteras.

Viceinterventor

2.- Seguimiento contrato concesión obra pública:

Además del seguimiento por el Servicio de Planificación y Contratación, por el Servicio Obras Provinciales y por la Intervención, se realizará una Aplicación Informática específica.

Para su realización se requiere: 1 analista programador (Grupo B), y 1 ayudante de programación (grupo C), de entre los adscritos al Servicio de Informática. Igualmente, se efectuará a efectos de gestión la zonificación señalada en el apartado 4.3 actuaciones.

Adjudicación de la concesión: Febrero 2006

Plazo máximo de seis (6) meses, a contar desde la apertura de las proposiciones económicas.

Responsables del control: Jefe Servicio de Planificación y Contratación (Grupo A), Jefe Sección Contratación (Grupo A), Adjunto Sección Contratación (Grupo C).

Plazo máximo programado para la adjudicación febrero 2006.

Constitución Garantías definitivas

- 1) Garantía definitiva correspondiente a la fase de construcción por un importe del cuatro por ciento (4%) del presupuesto total de la construcción completa de las carreteras, en el plazo de quince (15) días naturales contados desde que se le notifique tal adjudicación.
- 2) Garantía definitiva correspondiente a la fase de conservación y explotación por un importe del cuatro por ciento (4%) del presupuesto total de la conservación. Plazo de quince (15) días naturales contados desde que se le notifique tal adjudicación.

Responsables del control : Servicio de Planificación y Contratación.

Constitución de la Sociedad Concesionaria

El adjudicatario vendrá obligado a constituir en un plazo máximo de 60 días naturales desde la notificación de la adjudicación, una sociedad anónima de nacionalidad española domiciliada en Cuenca.

Responsables del control: Servicio de Planificación y Contratación, Intervención de fondos

Delegado del Órgano de Contratación.

Nombramiento de Delegado del Órgano de Contratación. Plazo desde la Constitución de la Sociedad Concesionaria. Responsable Órgano de Contratación. Control del nombramiento: Servicio de Planificación y Contratación

Realización de Auditorias por la sociedad concesionaria

- 1) Auditorias financieras al cierre de su ejercicio anual.
- 2) Con carácter obligatorio cada 2 ejercicios, a partir de la entrada en servicio de las carreteras, auditoria operativa del funcionamiento de los servicios. en la cual se evalúe el cumplimiento de las obligaciones asumidas en relación con el objeto de este contrato.
- 3) Auditorias de ingresos trimestral de los ingresos correspondientes al Canon de Demanda.

Las auditorías financieras y operativas deberán ser entregadas antes del día 30 de junio del año siguiente a aquel ejercicio o periodo al que corresponda, siendo el primer ejercicio obligatorio aquel en el que se firme el contrato.

El coste de estas auditorías será íntegramente asumido por el concesionario.

Responsable del control: Intervención Diputación, Servicio de Planificación y Contratación

Pólizas de seguro a contratar por el Concesionario: las mantendrá a su costa y durante el período de concesión (17 años). Responsables del control: Servicio de Planificación y Contratación, Intervención de fondos.

Formalización del contrato

El adjudicatario queda obligado a suscribir, dentro del plazo de sesenta (60) días naturales a contar desde la notificación de la adjudicación, el correspondiente documento administrativo de formalización del contrato.

Responsables del control: Servicio de Planificación y Contratación.

Incorporación del Plan Económico-Financiero al contrato

El concesionario dispondrá de 2 meses desde el día siguiente a la formalización del contrato, para la confección de la versión definitiva del Plan Económico-Financiero que regirá el contrato de concesión y del contenido de los instrumentos de financiación del mismo.

Responsables del control: Servicio de Planificación y Contratación, Intervención de fondos.

Presentación de los Proyectos de Construcción y de Explotación y Conservación definitivos y Planes de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El adjudicatario deberá presentar, en el **plazo de un mes** desde la fecha de notificación de la adjudicación definitiva, los Proyectos de Construcción y de Explotación y Conservación definitivos.

Responsables del control: Servicio de Planificación y Contratación y Servicio Obras Provinciales.

Replanteo del Proyecto

En el **plazo máximo de quince días** desde la aprobación de los proyectos de construcción por el órgano de contratación, se procederá a efectuar el replanteo de los mismos.

Responsables del control: Servicio de Planificación y Contratación y Servicio Obras provinciales (Inspección del Proyecto y Construcción e Inspector de Explotación).

Derechos del concesionario

Ocupación terrenos, contraprestación, mantenimiento del equilibrio económico-financiero, Cesión del Contrato; Subcontratación; de la obra y de la gestión del servicio público.

Responsables del control: Servicio de Planificación y Contratación, Servicio Obras provinciales, Intervención.

Obligaciones del concesionario

Obligación de asumir riesgos; de ajustarse al Proyecto; Cumplimiento de plazos y Nombramiento de cargos.

Responsables del control: Servicio de Planificación y Contratación, Servicio Obras provinciales.

Derechos y obligaciones de la Administración de Concedente: Modificación de las Condiciones de la Concesión; Inspección de la Concesión; Puesta en servicio de las Carreteras; Expedientes de expropiación, abono contraprestación etc.

Responsables del control : Servicio de Planificación y Contratación, Servicio Obras Provinciales e Intervención.

Régimen económico de la concesión: Responsables del control: Servicio de Planificación y Contratación, Servicio Obras Provinciales, Intervención.

Control e inspección de las obras y control de las operaciones de mantenimiento y conservación y de la explotación.

Responsables del control: Servicio de Planificación y Contratación, Servicio Obras provinciales y Unidad de Conservación de carreteras.

La Administración nombrará, entre su personal, a un Inspector de Control de Explotación y a un Inspector de Proyecto y Construcción de la Obra.

Auditoria y control de los ingresos: Responsable del control: Intervención.

Todas las desviaciones producidas en el contrato, por incumplimientos o reducción del nivel de calidad y servicio serán corregidas mediante las penalizaciones o resolución del contrato que se contemplarán en el Pliego.

Reestructuración Unidad de Conservación Carreteras.

Se propone acordar en el catálogo de puestos de trabajo de 2.006, que las 3 plazas vacantes de maquinista conductor que supondrían un coste de 81.009 .-€.; debían transformarse en 3 plazas de peones, pasando de los 6 actuales en plantilla a 9 personas, lo que supondría un coste de 56.726,22.-€, y con ello el ahorro sería de 24.282,78.-€.

La reestructuración una vez adjudicado el contrato de concesión, operaría del siguiente modo:

Como apoyo al Inspector de Proyecto y Construcción de la Obra (el Jefe de Servicio de Obras Provinciales) en las labores de vigilancia durante el proceso de construcción se asignarían: 1 capataz, 4 funcionarios maquinistas y 5 peones.

Para colaborar con las funciones asignadas al Inspector de Control de Explotación de las 101 carreteras ya construidas, se asignarán: 1 capataz, 4 funcionarios maquinistas y 4 peones.

Paralelamente el jefe de la unidad de conservación ejercería una labor de coordinación en directa dependencia con ambos inspectores, coordinación que se vería reforzada con 2 de los encargados del equipo de apoyo adscritos al Servicio de Obras Provinciales.

CRONOGRAMA DE ACTUACIONES PRINCIPALES REFERIDAS A LA CONCESION DE OBRA PÚBLICA. DURACIÓN TOTAL DE LA CONCESION 2.006-2.022

			2.005				2.006		
ACTUACIONES	INICIO	FIN	S	O	N	D	E	F	M
Redacción pliegos	1/9/05	15/11/05							
Adjudicación concesión	20/1/06	28/2/06							
Aplicación informática para la gestión de la concesión	16/11/05	15/2/06							
Reestructuración unidad de conservación de carreteras	28/2/06	15/3/06							

El cronograma de las restantes actuaciones referidas a la concesión se establecerá una vez adjudicada y notificada la concesión.

4.6. Evaluación de los resultados del Plan de mejora.

Evaluar en términos simples es otorgarle valor a algo. La evaluación es otra etapa del ciclo de vida de un proyecto.

Se señala que la evaluación es un proceso que no debe iniciarse al terminar la ejecución del proyecto sino que debe prepararse en el momento mismo de la formulación del mismo.

La evaluación surge por la necesidad de averiguar si los objetivos que se han planteado se han alcanzado; para determinar en qué medida se han producido los efectos, qué problemas ha habido, y si ha existido una proporción razonable entre los esfuerzos desplegados y los resultados alcanzados.

Los elementos esenciales del concepto son por tanto:

- Dar valor a algo (programa o proyecto)
- A través de un proceso sistemático.
- Orientado a comprobar si se han obtenido los objetivos propuestos
- Para tomar decisiones que permitan mejorar lo que se hace.

La finalidad de la evaluación consiste en utilizar una serie de procedimientos destinados a comprobar si se han conseguido o no las metas y objetivos propuestos, identificar los factores o razones que han influido en los resultados (éxito o fracaso) y formular las recomendaciones pertinentes que permitan tomar decisiones con el fin de introducir correcciones o los reajustes que sean necesarios”.

De esta forma es posible medir los logros de los objetivos y resultados de un proyecto a partir de un proceso deductivo que consiste en “traducir” un concepto en dimensiones o variables que luego se especifica su logro a través de indicadores. En la evaluación entonces, el indicador es la unidad que permite medir el alcance de un objetivo.

Se define el indicador como “la medida específica (explícita) y objetivamente verificable de los cambios o resultados de una actividad.” Sirven, por lo tanto, para medir, evaluar o mostrar el progreso de una actividad, respecto a las metas establecidas, en cuanto a la entrega de sus insumos (indicadores de insumos) la obtención de sus productos (indicadores de productos) y el logro de sus objetivos (indicadores de efecto e impacto) Ander Egg, Aguilar 1996

Por lo expuesto, se establecerá un **dobles sistema evaluador**: evaluación de productos y evaluación de impacto.

Con la primera evaluación se medirá el cumplimiento de los objetivos específicos previstos en el Plan de mejora.

Con la evaluación de impacto se medirá los efectos que se producirán en la población.

A) Indicadores de productos:

1) Porcentaje de defectos, insuficiencias técnicas, errores materiales, incoherencias presupuestarias, omisiones, y desajustes de los Proyectos de Construcción y de Explotación y Conservación definitivos respecto al Proyecto de Trazado y Proyecto Constructivo de Licitación.

Supervisión por la Diputación Provincial de Cuenca y medidas correctoras para la subsanación por plazo de un mes.

2) Nº de unidades de obra realmente ejecutadas, en relación con el mes anterior. La evaluación se efectuará mensualmente por el Inspector de Proyecto y Construcción, designado por la Diputación, que dará su visto bueno a las obras mediante la firma de unas relaciones valoradas de obra en las que se exprese el número de unidades realmente ejecutadas.

3) Nº de Km. totales construidos en relación con el Plan de obra y programa de trabajo ofertado por el concesionario. Control por el Inspector de Proyecto y Construcción.

4) Nº de Km. finalizados parcialmente y que den lugar a la apertura al tráfico de tramos tanto temporales como definitivos. Control por el Inspector de Proyecto y Construcción y por el Inspector de Explotación una vez puestos en servicio los tramos.

5) Nº de Inspecciones y ensayos de las unidades de obra durante el proceso constructivo y durante la fase de explotación y frecuencia de los mismos.

El control se efectuará por parte de la Administración por el Inspector de Proyecto y Construcción; por el Inspector de Explotación y por las asistencias técnicas para el control y vigilancia de las obras y apoyo a la inspección, cargos designados por el concesionario a su costa y aprobados por la Diputación.

6) Nº Supervisiones y seguimiento del Plan de Aseguramiento de la Calidad; del Plan de Seguridad y Salud; de la Vigilancia Ambiental. etc.

El control de este indicador, se efectuará por una Asistencia Técnica, que estará bajo las órdenes del Inspector de Proyecto y Construcción designado por la Administración.

La Asistencia Técnica, que pondrá a disposición de la Diputación el concesionario, será propuesta a la Administración para su aprobación. Esta Asistencia Técnica colaborará con el Inspector de Proyecto y Construcción en la fase de Proyecto

7) N° de inspecciones y controles para aprobar las relaciones valoradas de las carreteras en fase de construcción no conformes con lo dispuesto en los Proyectos de Construcción, Memoria Constructiva y en el Plan de Aseguramiento de la Calidad.

Para el control de este indicador se acordarán, por parte del Inspector de Proyecto y Construcción (designado por la Administración), el Director de Obra y el Director de Construcción (designados por el concesionario), las medidas correctoras pertinentes y el plazo para la implantación de las mismas.

8) N° de Km. que han sido objeto **de mantenimiento y conservación**, de acuerdo al Programa de Mantenimiento y Conservación presentado por el concesionario.

El control de este indicador, se efectuará por el Inspector de Control de Explotación, con el apoyo de la Unidad de Conservación de Carreteras de la Diputación.

9) N° de incidencias surgidas en el desarrollo del Contrato de conservación y explotación de las obras y **n° pruebas** necesarias para aquellos casos en los que el plazo de realización de determinadas operaciones de mantenimiento y conservación dependan de la situación de las instalaciones.

Para este indicador, las comprobaciones las realizará el Inspector de Control de Explotación bien con los medios de la Diputación Provincial de Cuenca o bien a través de la Asistencia Técnica para apoyo a la Inspección de la Concesión.

10) Porcentaje de retrasos y de cualquier otro incumplimiento contractual que se produzca durante la fase de construcción y de conservación.

El control de este indicador se realizará por el Inspector de Proyecto y Construcción, por el Inspector de Control de Explotación y con apoyo de la Unidad de Conservación de Carreteras de la Diputación

11) Porcentaje de penalizaciones diarias sobre el precio del proyecto de construcción definitivo presentado por el concesionario.

12) Porcentaje de infracciones por incumplimiento de lo establecido en los Proyectos de Construcción, en el Plan de Aseguramiento de la Calidad y en el Programa de Mantenimiento y Conservación, y costes de las actividades necesarias para corregir el hecho que dio lugar a la infracción.

13) Porcentaje de deficiencias subsanadas y demora por parte del concesionario en remediar las situaciones derivadas de sus incumplimientos.

B) Indicadores de Impacto:

1) Porcentaje de la siniestralidad.

Cada año, a partir de la puesta en servicio, se calculará el Índice de Peligrosidad. (IP).

A partir del tercer año completo de la puesta en servicio de las carreteras, se comparará el IP del año pendiente de liquidar con la media de los IP correspondientes a los tres años anteriores.

Si el Índice de Peligrosidad del ejercicio supera en los porcentajes que se señalarán en el pliego, al valor medio de los tres ejercicios anteriores, la Administración penalizará en concepto de aumento de accidentalidad, reduciendo el Canon de Demanda a pagar en el ejercicio, aplicándole el decremento correspondiente.

Si por el contrario se reduce el mencionado índice, la Administración premiará el incremento de seguridad con el abono del porcentaje indicado que corresponda, aplicado al canon de la demanda a pagar en el ejercicio.

2) Para evaluar *la percepción de la calidad del servicio por los usuarios*, se realizarán encuestas. Los criterios a evaluar en las encuestas serán:

- Comodidad en la circulación
- Percepción de la seguridad
- Información
- Consideraciones estéticas y medioambientales, etc.

Estas encuestas se realizarán transcurridos 3 meses desde el inicio de la concesión en la conservación de las carreteras ya acondicionadas y al finalizar la construcción de las 62 carreteras.

5.- Bibliografía.

Bartle, Phil, *Tormenta de ideas: Procedimientos y proceso*. Traducción de M^a Lourdes Sada <http://www.scn.org/ip/cds/mpfc/modules/brn-stos.htm>. Página visitada el 20/7/2005.

Fernández Díez, Estrella (2005). *La Gestión de los Servicios Públicos Locales*. Módulo III, Análisis Organizativo de la Administración Local, IV Curso de Dirección Pública Local. INAP. Madrid.

Guinart i Solà, Josep María(2003) "Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas".VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá 28-31 octubre 2.003.

Hintze, Jorge (1999) Control y evaluación de gestión y resultados". Documentos TOP sobre Gestión Pública, Centro de Desarrollo y asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública TOP, Buenos Aires, <http://www.top.org.ar/publicac.htm>. página visitada el 27/7/2005.

Informes elaborados por los Servicios de la Diputación Provincial de Cuenca sobre estado de la red de carreteras, años 2000 y 2003.

Informe Socioeconómico de Castilla-la Mancha (2004). Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha <http://www.jccm.es/ces/pdf/informe2004/x07.pdf>. Página visitada el 9/10/2005.

Mas Sabaté, Jordi, Gestión privada de servicios públicos: La externalización (outsourcing) en la administración pública. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038535.pdf>.

Página visitada el 30/9/2005

Mas Sabaté, Jordi (2001), El cuadro de mando: un instrumento clave para la administración integrada. Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001.[http:// www.top.org.ar/publicac.htm](http://www.top.org.ar/publicac.htm). Página visitada el 5/10/2005.

Tamayo Saez, Manuel (1997) “ *El análisis de las políticas públicas* ”Alianza Universidad Madrid.

6.- Legislación

Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).

Real Decreto Legislativo 2 /2000 de 16 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (T.R.L.C.A.P.)

Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGCAP).

Real Decreto 835/2003 de 27 de junio , por el que se regula la Cooperación Económica del estado a las Inversiones de las Entidades Locales.

Real Decreto 704/97 de 16 de mayo, sobre régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio.

A N E X O S

ANEXO Nº 1.

LA PROVINCIA DE CUENCA EN EL CONTEXTO DE LA REGIÓN (Datos referidos al año 2004).

1.- POBLACIÓN.

La población de Castilla-La Mancha a 1 de enero de 2004, ascendía a 1.848.881 habitantes, ocupando la provincia de Cuenca el cuarto lugar dentro de la Comunidad con 204.546 habitantes (11,06%).

La provincia con más **varones** de Castilla-La Mancha fue Toledo con 290.395, **la provincia de Cuenca vuelve a ocupar la cuarta posición** dentro de la Comunidad con 102.947 varones. En cuanto a cifra de **mujeres** a 1 de enero de 2004, la provincia de Toledo vuelve a ocupar la primera posición con 287.665 y **la de Cuenca nuevamente se encuentra en el cuarto lugar** por delante de Guadalajara y con una cifra de 101.599 mujeres.

Por lo que respecta al movimiento natural de la población y en concreto a los nacimientos, Cuenca ocupa el último lugar en el año 2004 dentro de la región con un total de 1621. En el número de fallecimientos, la provincia de Cuenca en ha tenido 1.887 defunciones (el tercer lugar dentro de Castilla –La Mancha), por 1.957 producidos en 2003.

A nivel provincial, Cuenca registró crecimientos vegetativos negativos en el año 2004 de 266 personas menos (inferior a los descensos experimentados en años anteriores).

Cuenca es la provincia de la Comunidad con menor tasa de natalidad en el año 2004 (7,91‰).

2.- Planeamiento

A nivel provincial se destacan las grandes diferencias en cuanto a planeamiento, la provincia de Cuenca con menos del 55% de los municipios con algún tipo de planeamiento.

En la distribución provincial del **suelo urbano** (datos año 2003) la provincia de Toledo es la que dispone de mayor superficie de este tipo de suelo con 339,4 km², el 43% del total regional. En el lado contrario se encuentra la provincia de Cuenca con sólo 79,13 km². En cuanto a la parcela media, también Toledo se encuentra en primer lugar con 1.013 m², situándose **Cuenca** en última posición con solo 442 m² por parcela.

3.- El mercado de trabajo

El mercado de trabajo de Castilla-La Mancha presentó en 2004 un extraordinario crecimiento del empleo con una tasa media anual del 4,3%.

Entre los elementos explicativos de esta evolución cabe considerar, junto al notable dinamismo que viene experimentando de forma endógena el mercado de trabajo de la región, la reciente incorporación de población inmigrante a la actividad económica de España y de Castilla-La Mancha.

3.1.- Población Activa e inactiva

En el análisis de la evolución de la población activa por provincias, **Cuenca** en el conjunto de la región presenta un crecimiento más moderado, aunque también reseñable en la población activa femenina, por detrás de Guadalajara y Albacete. En términos absolutos, la provincia de Cuenca con un tamaño poblacional más reducido, presentó incrementos relevantes en relación a datos estadísticos anteriores. La población activa de Cuenca alcanzó en 2004 las 83 mil personas.

En cuanto a la población inactiva de Castilla-La Mancha, **la tasa de actividad por provincias** sitúa, por debajo del 50% de la población de 16 y más años a **Cuenca (48%)**, a 4 puntos de la media regional y a 8,4 puntos de la media nacional.

La evolución respecto al año anterior muestra, como aspectos más destacables, el fuerte ascenso de la tasa de actividad de Guadalajara (casi 4 puntos más), así como de Albacete y **Cuenca, con incrementos en torno a los 2 puntos porcentuales.**

El análisis de la tasa de actividad por sexos indica que **las tasas de actividad femenina más bajas corresponden a Ciudad Real y Cuenca.** La tasa de actividad femenina de Cuenca es 6 puntos inferior a la media regional y 13,5 puntos inferior al valor de referencia nacional. En cuanto a las tasas de actividad masculina, Cuenca es una de las provincias con valores más bajos, aunque en este caso las divergencias con la media nacional son tan sólo de 4 puntos

En cuanto a las posiciones interprovinciales de las tasas de actividad masculina, Cuenca es una de las provincias con valores más bajos, aunque en este caso las divergencias con la media nacional son tan sólo de 4 puntos.

Durante 2004, la provincia de Guadalajara experimentó el mayor incremento de **empleo ocupado** de la región. A continuación, se sitúa **Cuenca** con un incremento del 5,7% hasta alcanzar un total de 76 mil ocupados.

El balance acumulado de aumento de la ocupación durante el periodo 1999-2004 resulta especialmente destacable en Cuenca con tasas acumuladas del 22%. **En términos absolutos, ello supone para Cuenca 14 mil ocupados más.**

En cuanto al empleo por sectores de actividad, con carácter general, todas las provincias, sin excepción, presentan durante 2004 una combinación de sectores con creación y destrucción de empleo. La aportación del **empleo en Construcción** fue el principal determinante en Cuenca.

En **empleo agrícola**, la provincia de Cuenca alcanza un incremento del 8%.

En Industria, se produce un descenso del empleo **Cuenca. En Construcción**, presentan incrementos durante el último año, **Ciudad Real, Toledo y Cuenca.** Por lo que se refiere al **empleo en Servicios**, se observan crecimientos a buen ritmo en Cuenca.

El análisis por sexos del empleo ocupado a escala provincial refleja que el empleo femenino crece en cuatro provincias de la región, destacando los incrementos de este colectivo en Guadalajara (13,4%), seguida de **Cuenca (8%).**

En el caso del colectivo masculino, el empleo registra ascensos en torno al 5% en Cuenca. **La población asalariada de Castilla-La Mancha** alcanza en 2004 un cifra próxima a las 540 mil personas, lo que supone un aumento del 6,6% respecto al año anterior, por encima del incremento del 4,2% registrado a escala nacional. Por provincias, destacan los incrementos relativos empleo asalariado de **Cuenca** entre el 10-15%.

Por lo que respecta **a la tasa de ocupación** por provincias de Castilla-La Mancha, **Cuenca** continúa siendo uno de los territorios con tasas inferiores a la media regional y nacional. Las provincia de Cuenca continúa teniendo tasas de ocupación inferiores a la media regional (43,9%)

El análisis del periodo 1999-2004 muestra, como hechos más notables, los **ascensos de la tasa de ocupación en Cuenca, con incremento acumulado del 6,7%**.

3.2.- El Desempleo.

Durante 2004,y a escala provincial el desempleo en términos absolutos se reduce en Toledo, Ciudad Real y **Cuenca**. **El desempleo en Cuenca** alcanzó una cifra de 7,1 m miles de parados (un 9,4%, en cada caso, del total de parados en Castilla-La Mancha).

La distribución provincial de los parados en busca de primer empleo indica un descenso o estancamiento de este colectivo en todas las provincias,. en concreto, se reduce en **Cuenca**.

El número más elevado **de parados en busca de primer empleo** corresponde a Ciudad Real (3,6 miles de personas), seguido de Toledo (2,6 miles de personas), mientras que en **Cuenca** se sitúa en cifras inferiores a los 1,8 miles de parados.

La tasa de paro de Castilla-La Mancha desciende un 0,6% en 2004, pasando del 10,1 al 9,5%.

El desempleo desciende en 2004 en la provincia de **Cuenca**, con una tasa de paro por debajo de la media regional (8,5%).

Por provincias, **el paro registrado** presenta incrementos moderados en Cuenca, con cifras de paro registrado entre 5 y 6 mil personas. La Tasa de variación se sitúa en Cuenca en el 1,6%

Por tramos de edad, destaca el mayor peso relativo en la región del desempleo juvenil, tanto para el tramo de menores de 20 años, como para el tramo entre 20-24 años.

También aparecen algo por encima de la media los tramos de edad adulta intermedia (entre 30-49 años), especialmente en algunas provincias como Cuenca, que aparecen algo por encima de la media regional los tramos de edad adulta intermedia (entre 35-44 años), de 35 a 39 años el 16,8%; de 40 a 44 años el 16,01%; siendo estos porcentajes en la región del 15% y del 13,7% respectivamente

Por tramos de edad y ambos sexos **el paro registrado en Cuenca** a diciembre de 2004 refleja los siguientes datos en Estructura porcentual (%).

< 20 AÑOS	20 - 24 AÑOS	25 - 29 AÑOS	30 - 34 AÑOS	35 - 39 AÑOS	40 - 44 AÑOS	45 - 49 AÑOS	50 - 54 AÑOS	55 - 59 AÑOS	> 59 AÑOS
4,1	10,9	13,6	13,6	14,7	14,5	10,1	7,0	6,8	4,7

El análisis del desempleo por sexos y edad a fecha de diciembre de 2004, refleja en **Cuenca** los siguientes datos: el total por ambos sexos y en edades menores de 20 años y mayores de 59 un total de 6.119 personas, siendo el total de Castilla-la Mancha de 79.974 y del conjunto nacional de 1.670.290 personas

En estructura porcentual y por **sectores productivos**, en Agricultura, destacan los porcentajes algo más elevados de paro registrado en Cuenca un 4,8% con respecto a Castilla-la Mancha 2,7% y España 2,2%.

En Industria, Cuenca refleja un 10,7% por debajo de la región un 18,7% y de España 15,2%; en Construcción un 15,2%, en Castilla-La Mancha un 17,7% y en España un 11,9%.

En el sector Servicios un 57,6% reflejó Cuenca, un 49,6% en Castilla-La Mancha y un 58,1% en España

Por nivel de estudios, el paro registrado de la región refleja una mayor presencia relativa de parados con niveles de Estudios Primarios incompletos especialmente en Cuenca el 10,2% sobre el 7,7% regional.

En **la estructura del desempleo** registrado según duración de la demanda en meses, merece destacarse la mayor importancia relativa de los parados de menor duración (hasta 3 meses y de 3-6 meses), especialmente en Guadalajara, Cuenca y Ciudad Real.

Entre los datos que arrojó la provincia de Cuenca destacan los parados de menor duración (hasta 3 meses y de 3-6 meses) un 41,3% hasta 3 meses y un 18,4% entre 3 y 6 meses; mientras que en Castilla-La Mancha el porcentaje es del 42 y 18% respectivamente.

Por el contrario, es inferior el peso relativo de los parados registrados de larga duración que llevaban más de 18 meses 1,6% en Cuenca por 2,4% en la región

Por lo que respecta a la **protección por desempleo** por provincias, destacan los incrementos de cobertura en Cuenca del 57,4% en 2003 al 61,3% en el 2004 y, sobre todo en Guadalajara (del 68 al 75%).

El nivel de cobertura mínimo corresponde a Ciudad Real, mientras que los valores **máximos son los de Cuenca** y Guadalajara. La evolución de beneficiarios de prestaciones por desempleo contributivas y no contributivas (1999-2004) en miles de personas ha pasado en Cuenca de 3,2 en 1999 a 3,8 en 2004.

En el análisis de la estructura de **demandas de empleo por sectores productivos**, el peso relativo de los demandantes de Agricultura se sitúa en el caso de Cuenca en el 8,4% por el 4,3% en la región; en Industria en el 7,6% frente al 12,1% de la comunidad; en Construcción el 16,6% y en Castilla-La Mancha el 18,9% y en servicios el 46,1% frente al 45,3% de la región

En niveles de estudios, destacan los elevados porcentajes de demandantes que se registran en Cuenca en Estudios Primarios Incompletos el 11,3% frente al 7,3% en la región.

En el **número de ofertas registradas a escala provincial**, el mayor descenso corresponde a Guadalajara (28%), mientras que en Cuenca, las tasas de reducción del número de ofertas se sitúan en torno al 9%.

Por tipo de contrato temporal destaca el elevado porcentaje de contratos por Obra o Servicio que en Cuenca alcanza el 51% frente al 46% de la región. En otras modalidades destaca la utilización del **contrato de inserción en Cuenca** representando un 2,5% frente al 2,1% a nivel de la Comunidad.

En cuanto a la contratación indefinida, el mayor peso relativo corresponde a Cuenca (5%), y por lo que respecta a la apertura de centros de trabajo destaca el incremento de Cuenca, en torno al 17%.

El mayor **dinamismo en el ritmo de colocaciones** corresponde a las provincias de Guadalajara y Toledo (crecimientos entre 14-18%), seguidas de Albacete (7%) y **Cuenca (4,7%)**. Destaca el **12,8% de colocaciones en el sector agrícola de Cuenca** frente al 6,3 en la región. El análisis por nivel de estudios terminados muestra como diferencias más notables los relativamente elevados porcentajes de colocación de personas con Estudios Secundarios-Educación General en la mayoría de provincias (salvo en Cuenca), así como con Estudios Primarios Incompletos en Cuenca y con Estudios Técnico-Profesionales en Guadalajara.

Por provincias, el **número de contrataciones registradas** en 2004 en Cuenca fue de 42 mil.

Por tipo de contrato temporal destaca el elevado porcentaje de contratos por Obra o Servicio de Cuenca (51%).

En otras modalidades destaca la utilización del **contrato de inserción** en Cuenca, representando un 2,5% frente al 2,1% a nivel de la Comunidad.

Por último en **la contratación indefinida**, el mayor peso relativo corresponde a **Cuenca (5%)**, seguido de Toledo y Albacete y en la apertura de centros de trabajo por provincias, destacan los incrementos de Guadalajara (32%) seguido de Cuenca.

ANEXO Nº 2

ESTRUCTURA DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PRESUPUESTOS INICIALES DE LAS CINCO DIPUTACIONES DE CASTILLA-LA MANCHA DEL AÑO 2004

En el marco de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y dentro del contexto de la estructura de ingresos y gastos de los presupuestos iniciales de las cinco Diputaciones de Castilla-La Mancha del año 2004, según el último informe socioeconómico disponible y referido a dicha anualidad, el presupuesto global fue de 402.682.839,61 euros, lo que supuso un incremento del 7,27% respecto a la cifra del año 2003.

Dentro de los diferentes Capítulos de ingresos, el Capítulo 4, transferencias corrientes, es el que posee un mayor valor para el conjunto de todas las Diputaciones de Castilla-La Mancha. Así, para esta partida se consignaron un total de 285.975.640,07 euros de ingresos para el año 2004, lo que supone el 71,02% del total de ingresos. La segunda partida en importancia para el conjunto de las Diputaciones castellano-manchegas es la relativa al Capítulo 7, de transferencias de capital, que en el año 2004 ascendió a 55.702.183,11 euros, siendo el 13,83% del total de ingresos para todas las Diputaciones.

Si analizamos los Capítulos de gastos, observamos que para todas las Diputaciones **el Capítulo 1, gastos de personal, es el más relevante** siendo su montante conjunto de 139.043.559,69 euros, lo que supone el 34,53% del total.

Le sigue en orden de importancia, el Capítulo 6, inversiones reales, al que se destinaron un total de 67.530.685,37 euros por el conjunto de las cinco Diputaciones en el año 2004, siendo esta cifra el 16,77% del presupuesto total.

Por último, el tercer tipo de gasto más importante fue el destinado al Capítulo 7, transferencias de capital, al que se destinaron un total de 59.630.793,19 euros, lo que supone el 14,81% del total.

Los presupuestos del conjunto de las Diputaciones de Castilla-La Mancha se nutrieron fundamentalmente de ingresos procedentes de transferencias corrientes, es decir, **del Capítulo 4**. En el año 2004 este tipo de ingresos representaron el 71,01% frente al 72,13% que lo hicieron en el año 2003. El segundo tipo de ingresos más importante en el año 2004 fueron los correspondientes a las transferencias de capital, que representaron un 13,83% del total de ingresos (en el año 2003 este tipo de ingresos fueron el 14,23% del total).

Dentro del **Capítulo 4**, los porcentajes de participación en los presupuestos de cada Diputación varía desde el 80,60% que representan este tipo de ingresos en los presupuestos de la Diputación de Ciudad Real (en el año 2003 este porcentaje fue del 73,33%) al 64,72% que lo hace en los presupuestos de la Diputación de Toledo (en el año 2003 este porcentaje fue del 72,25%). Para el conjunto de las Diputaciones, este tipo de ingresos representó el 71,02% del total de ingresos.

Si nos centramos en el **Capítulo 7**, el porcentaje de variación se sitúa entre el 27,94% que representan este tipo de ingresos respecto del total en la Diputación de Cuenca (en el año 2003 este tipo de ingresos en la Diputación de Cuenca fue el 17,27%) al 8,26% que suponen este tipo de ingresos en el presupuesto de la Diputación de Toledo (un 6,21% en el 2003).

Para el conjunto de las Diputaciones, los ingresos del Capítulo 7 representaron el 13,83%.

Dentro de los gastos, destacamos los destinados al Capítulo 1, gastos de personal, que suponen en el año 2004 el 34,53% del total (en el año 2003 estos gastos representaron el 35,36% del total). El intervalo de variación en este caso está situado entre el 46,78% del total de gastos que destina la Diputación de Albacete a gastos de personal (en el año 2003 los gastos de personal fueron el 45,82% del total) **y el 19,51% del total de gastos que destina la Diputación de Cuenca al Capítulo 1 (en el año 2003 este porcentaje fue del 22,42%).**

Le sigue en orden de importancia, el Capítulo 6, inversiones reales, al que se destinaron un 16,77% del total (en el año 2003 se destinó el 17,87% del presupuesto total).

En este tipo de gastos, **destaca los que destina la Diputación de Cuenca con un 35,56% del total de gastos** (un 31,31% del total de sus presupuestos en el año 2003). La Diputación de Toledo es la que en el año 2004 destina menor porcentaje a inversiones reales, un 7,05% en el año 2004 (en el 2003 el porcentaje destinado a este tipo de gastos fue del 9,80%).

Por último, el tercer tipo de gasto más importante en los presupuestos de las Diputaciones de Castilla-La Mancha para el año 2004 fue el de transferencias de capital, al que se destinaron el 14,81% del total del gasto, superando así a los gastos destinados a las transferencias corrientes, que en el año 2003 ocuparon el segundo lugar en importancia en cuanto al destino de los gastos.

Por Diputaciones, la que mayor porcentaje destina a este tipo de gasto en el año 2004 fue la de Ciudad Real, con un 26,27% del total de gastos (en el año 2003 fue del 26,56% de sus gastos totales destinado a inversiones reales), mientras que en el extremo contrario se sitúa la Diputación de Albacete, que destina un 3,10% de su presupuesto a inversiones reales en el año 2004 (en el año 2003 este porcentaje fue del 3,26%).

El montante total de los presupuestos de las cinco Diputaciones de Castilla La Mancha varía un 7,27% en el año 2004 respecto a las cifras del año 2003 (en el año 2003 el porcentaje de variación fue del 2,40%).

El presupuesto de todas las Diputaciones crece en el año 2004 respecto a las cifras del año 2003, siendo mayor el presupuesto de la Diputación de Toledo el que experimenta un mayor crecimiento, un 16,08%, mientras que el presupuesto de la Diputación de Guadalajara es el que registra un menor crecimiento, un 0,73% en el año 2003 respecto a las cifras del 2002.

Por Capítulos de ingresos, también se observa un comportamiento de los diferentes capítulos muy dispar. Así, el Capítulo 9 es el que experimenta un mayor crecimiento, un 44,64%; en el año 2004.

Le siguen los ingresos procedentes del Capítulo 3, tasas, precios públicos y otros ingresos, que crecen un 10,17% en el año 2004 respecto a las cifras del año 2003. Por otro lado, hay diferentes tipos de ingresos que descienden en el año 2004, como los correspondientes a los Capítulos 5 (ingresos patrimoniales), 6 (enajenación de

inversiones reales) y 8 (activos financieros). El mayor descenso lo experimentan los ingresos del Capítulo 6, que desciende un 24,94% en el año 2004.

Dentro de los Capítulos de gastos se plasma también el mismo tipo de comportamiento dispar: el Capítulo 7 de gastos (transferencias de capital) crece un 34,74% entre lo presupuestado en el año 2003 y lo presupuestado en el año 2004, mientras que el Capítulo 3 (gastos financieros) registra un descenso del 26,32% en los valores que aparecen en los presupuestos del año 2004 y los presupuestos del año 2003.

El presupuesto por habitante del conjunto de las Diputaciones de Castilla-La Mancha pasa de 206,72 euros en el año 2003 a 217,80 euros en el 2004, lo que supone un incremento del 5,35%.

El mayor presupuesto por habitante en el año 2004 lo obtuvo la Diputación de Cuenca con 312,61 euros (296,11 euros por habitante en el 2003), mientras que la Diputación de Toledo fue la que contó con menor presupuesto por habitante en el año 2004 (207,02 euros por habitante).

Por último, todas las Diputaciones castellano-manchegas incrementaron el presupuesto por habitante en el año 2004 en relación con el año 2003, excepto Guadalajara que vio como se reducía su presupuesto en 9,86 euros por habitante en términos absolutos (un 3,65% en términos relativos).