

Juan Carlos Abado Fernández (1 para 1)
Consejero mayor
Data de Sinatura: 26/10/2023
HASH: 389d370a6952b6dca8a8e8cd86cf1d6



Consello de Contas
de Galicia



INFORME SOBRE LA EFICIENCIA DE LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LAS AUTOVÍAS GALLEGAS [1902022-04]

Cod. Validación: 4L7T2WFYX2KK67RZWPYJ3ASW6
Corrección: <https://consellocontasgalicia.sedelectronica.gal/>
Documento asinado electronicamente desde a plataforma xestiona esPublico | Páxina 1 a 234





Cod. Validación: 4L7T2WFX2KK67RZWPYJ3ASWG
Corrección: <https://consellodecomtasgipcia.sedelectronica.gva/>
Documento asinado electrónicamente desde a plataforma xestiona.esPublico | Páxina 2 a 234



ÍNDICE

0. RESUMEN	9
I. INTRODUCCIÓN	11
II. CONCLUSIONES	15
III. RECOMENDACIÓN	28
IV. RESULTADOS DEL TRABAJO	29
IV.1. LA CONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN DE LAS AUTOVÍAS EN GALICIA MEDIANTE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA.....	29
IV.2. RESUMEN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL INFORME DE PEAJE EN SOMBRA APROBADO POR EL CONSELLO DE CONTAS EN 2011.	30
IV.3. MARCO NORMATIVO DEL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN.....	35
IV.4. VALORACIÓN INDIVIDUAL DE LOS EXPEDIENTES DE REEQUILIBRIO ECONÓMICO TRAMITADOS	41
IV.4.1. Reequilibrios económico-financieros en la autovía de Santiago-Brión, AG-56	43
IV.4.2. Reequilibrios económico-financieros en la autovía del Salnés, AG-41	52
IV.4.3. Reequilibrios económico-financieros en la autovía del Barbanza, AG-11	63
IV.4.4. Reequilibrios económico-financieros en la autovía de Celanova, AG-31	71
IV.4.5. Reequilibrio económico-financiero en la autovía de la Costa da Morte, AG-55.....	87
IV.5. VALORACIÓN GLOBAL DE LAS RENEGOCIACIONES DE LOS CONTRATOS Y DE LA TRANSFERENCIA DE RIESGOS	95
IV.6. VALORACIÓN ECONÓMICA DE LA ALTERNATIVA DE RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS	102
IV.7. LA EXPLOTACIÓN DE LAS AUTOVÍAS Y EL CONTROL REALIZADO POR LA ADMINISTRACIÓN.	111
IV.8. EL COSTE POR USUARIO PARA EL CONTRIBUYENTE.....	115
IV.9. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS.....	117
V. ALEGACIONES	131
VI. RÉPLICAS A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS	183





Cod. Validación: 4L7T2WFY2KK67RZWPYJ3ASWG
Corrección: <https://consellodecomtasgipcia.sedelectronica.gva/>
Documento asinado electrónicamente desde a plataforma xestiona.esPublico | Páxina 4 a 234



ÍNDICE DE CADROS

Cuadro 1: Datos básicos de las autovías gallegas auditadas en este informe	12
Cuadro 2: Demora en los plazos de construcción	17
Cuadro 3: Porcentaje de incremento del presupuesto de obra (solo importe asumido por la administración)	17
Cuadro 4: Porcentaje de incremento en la tarifa pagada por la administración en cada autovía por las renegociaciones	19
Cuadro 5: Potenciales ahorros económicos por la resolución de los contratos como alternativa a las renegociaciones realizadas	21
Cuadro 6: Coste del peaje por cada usuario y autovía	25
Cuadro 7: Porcentaje de reducción de la tarifa propuesto por el Consello de Contas para la autovía de Celanova	26
Cuadro 8: Plazos contractuales de ejecución de las obras	31
Cuadro 9: RPA máxima por autovía	40
Cuadro 10: Expedientes de reequilibrio económico-financiero tramitados desde la firma de los contratos	41
Cuadro 11: Evolución del tráfico en la autovía de Santiago-Brión en el período 2009-2013: Intensidad media diaria (IMD)	47
Cuadro 12: Caída del tráfico (intensidad media diaria) en el período 2009-2013 en las cuatro autovías gestionadas mediante canon de demanda respecto del previsto por la administración	48
Cuadro 13: desglose del modificado nº1 del proyecto constructivo de la autovía del Salnés (en euros)	53
Cuadro 14: evaluación del coste de explotación del enlace de Curro efectuada por EPTISA	57
Cuadro 15: coste para la administración de la inclusión del nuevo tramo en la concesión	58
Cuadro 16: Evolución del tráfico (IMD) en la autovía de O Salnés en el período 2009-2013 (L=ligeros; P=pesados)	60
Cuadro 17: tarifas aprobadas en el reequilibrio de la autovía de O Salnés, año 2014	62
Cuadro 18: actuaciones incluidas en el modificado nº1 del proyecto constructivo de la autovía del Barbanza (en euros)	64
Cuadro 19: resultado de la auditoría del modificado nº1 del proyecto constructivo de la autovía del Barbanza	65
Cuadro 20: Repercusión de la modificación nº1 en el contrato de la autovía del Barbanza tras la auditoría de IDOM	66
Cuadro 21: Distribución de la modificación nº1 en el PEF por anualidades, autovía del Barbanza	67
Cuadro 22: pagos derivados del modificado nº1 del proyecto constructivo de la autovía del Barbanza	67
Cuadro 23: Evolución del tráfico (IMD) en la autovía del Barbanza en el período 2009-2013	69
Cuadro 24: tarifa aprobadas en el reequilibrio de la autovía del Barbanza, año 2014	70
Cuadro 25: Causa de las actuaciones del modificado nº1 del proyecto constructivo de la autovía de Celanova	73
Cuadro 26: Tarifas aprobadas (sin IVA) en el año 2012 e incremento respecto de las anteriores, autovía de Celanova ..	75
Cuadro 27: necesidades de financiación en la autovía de Celanova tras el reequilibrio aprobado en 2012	78
Cuadro 28: evolución del tráfico (IMD) en la autovía de Celanova en el período 2012-2014	80
Cuadro 29: tarifas aprobadas en el reequilibrio de la autovía de Celanova, año 2014	82
Cuadro 30: tarifas aprobadas en el reequilibrio de la autovía de Celanova, año 2020	84
Cuadro 31: Reducción propuesta por el Consello de Contas para cubrir ratios financieras (en %)	86
Cuadro 32: imputación de la modificación de las obras en la autovía de la Costa da Morte	90
Cuadro 33: Presupuesto líquido que sirve de base para el cálculo del nuevo canon de disponibilidad (euros)	91
Cuadro 34: Presupuesto de las obras en la autovía de la Costa da Morte tras la modificación del proyecto constructivo (euros)	93



Informe sobre a eficiencia da colaboración público-privada nas autovías galegas

Cuadro 35: Canon anual (CMDA) y porcentaje de reducción en el expediente de reequilibrio económico financiero	94
Cuadro 36: Sobrecostes del proyecto inicial que asumió la administración	96
Cuadro 37: porcentaje de incremento sobre la inversión proyectada	97
Cuadro 38: Caída del tráfico previsto por las concesionarias y la administración respecto de la demanda real en el primer año de explotación de las autovías	99
Cuadro 39: Baja ofertada en la licitación por las concesionarias en relación con la caída del tráfico y el incremento de la tarifa en el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de los contratos	100
Cuadro 40: Coste global de la resolución de los contratos frente a la continuación de la concesión (en millones de euros).....	106
Cuadro 41: Valor actual del ahorro por autovía de la resolución de los contratos frente a la continuación de la concesión	106
Cuadro 42: fecha de comienzo de explotación de las autovías	111
Cuadro 43: comparativa del coste por vehículo/Km de las autovías gallegas en 2022	115
Cuadro 44: Comparativa de las IMD de las autovías gallegas en 2022	116
Cuadro 45: Longitud y peaje (en euros con IVA) por trayecto completo	116
Cuadro 46: Autovía del Salnés. Comparativa entre los PEF y la demanda real en el período 2015-2022	118
Cuadro 47 : Autovía del Barbanza. Comparativa entre los PEF y la demanda real en el período 2015-2022.....	120
Cuadro 48: Autovía de Celanova. Comparativa entre las previsiones del PEF y la demanda real en el período 2015-2022	121
Cuadro 49: Reducción propuesta por el Consello de Contas para cubrir ratios financieras (en %)	122
Cuadro 50: Autovía Santiago-Brión. Comparativa entre las previsiones del PEF y la demanda real en el período 2014-2022	123
Cuadro 51 : Autopista Costa da Morte. Obligaciones reconocidas 2016-2021 (euros).....	124
Cuadro 52 : Autopista Costa da Morte. Ob ligaciones reconocidas 2016-2021. Dividendos cobrados vs previstos (euros).....	125



ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfica 1: Porcentaje de desviación del tráfico real respecto a las previsiones de la administración antes de la renegociación.....	18
Gráfica 2: Evolución del tráfico (IMD) en la autovía de Santiago-Brión en el período 2009-2013	47
Gráfica 3: Caída del tráfico en el período 2009-2013 respecto a las previsiones de la administración en las autovías gestionadas mediante canon de demanda.....	48







ÍNDICE DE ANEXOS

ANEXO I. COSTE DE LA INCLUSIÓN DEL TRAMO DE LA AUTOVÍA AP-9-ENLACE CON LA PO-531 EN LA AUTOVÍA DEL SALNES	126
ANEXO II. INGRESOS DEL TRAMO DE LA AUTOVÍA AP-9-ENLACE CON LA PO-531 EN LA AUTOVÍA DEL SALNES (EN EUROS).....	127
ANEXO III. COMPARATIVA DESAGREGADA POR AUTOVÍAS DEL COSTE DE LA RESOLUCIÓN Y REVERSIÓN ANTICIPADA FRENTE A LOS REEQUILIBRIOS APROBADOS	128
ANEXO IV. COMPARATIVA AUTOVÍA COSTA DA MORTE. ALTERNATIVA PÚBLICA VS ALTERNATIVA CONCESIÓN (CANON DE DISPONIBILIDAD).....	129



ABREVIATURAS

AXI	Axencia Galega de Infraestruturas
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BI	Beneficio industrial
CMDA	Canon máximo de disponibilidad anual
CPP	Colaboración público privada
CRT	Coefficiente de Rugosidad Transversal
DA	Disposición adicional
DOG	Diario Oficial de Galicia
DT	Disposición transitoria
DXI	Dirección Xeral de Infraestruturas
EUROSTAT	Oficina Estadística Europea
FMI	Fondo Monetario Internacional
GX	Gastos Xerais
IMD	Intensidad media diaria del tráfico
IPC	Índice de precios al consumo
IRI	Índice de regularidad internacional
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
IXCA	Intervención Xeral de la Comunidade Autónoma
LLCR	Loan Life Coverage Ratio (Ratio da Cobertura de la Vida del Crédito)
LRJSP	Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público
OEC	Presupuesto ejecución por contrata
OEM	Presupuesto ejecución material
PCAP	Pliego de cláusulas administrativas particulares
PEF	Plan económico financiero
PQ	Punto kilométrico
PPT	Pliego de prescripciones técnicas
KM	Kilómetros
RPA	Responsabilidad patrimonial de la administración en materia contractual
RCSD	Ratio de cobertura del servicio de la deuda
SIT	Sistemas Inteligentes de Transporte
TIR	Tasa interna de retorno
TRLCAP	Texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas
TRLCSP	Texto refundido de la Ley de contratos del sector público
TS	Tribunal Supremo
UTE	Unión Temporal de Empresas
VAN	Valor actual neto





O. RESUMEN

¿De qué trata esta auditoría?

El informe evalúa cinco autovías gallegas que son competencia de la Xunta de Galicia con los siguientes datos básicos:

Autovía	Firma del contrato	Apertura al tráfico	Finalización concesión
AG-56 Autovía Santiago-Brión	2005	2008	2035
AG-41 Autovía del Salnés	2005	2008	2035
AG-11 Autovía del Barbanza	2006	2008	2036
AG-31 Autovía de Celanova	2009	2013	2040
AG-55 Autovía Costa da Morte	2011	2016	2038

Todas estas autovías son concesiones en las que una empresa privada (concesionario) construye, financia y explota la autovía. Sin embargo, los pagos al concesionario son realizados por la administración y no por los usuarios. Por tanto, no son autopistas de peaje y son conocidas como de “peaje en sombra”. En definitiva, son autovías gratuitas para el usuario pero no para el contribuyente, puesto que los pagos son realizados con cargo a los presupuestos públicos.

Los pagos de la administración se realizan en función del número de vehículos que circulen (modelo de canon de demanda) o de la calidad del mantenimiento de la obra (modelo de canon de disponibilidad). En el cuadro siguiente se refleja, según nuestros cálculos, el coste que tiene para la administración (es decir para el contribuyente) el recorrido completo de cada usuario por estas autopistas.

Autovía	Longitud (km)	Coste por trayecto completo de cada usuario (euros)
AG-56 Autovía Santiago-Brión	16	1,43
AG-41 Autovía del Salnés	19	0,98
AG-11 Autovía del Barbanza	40	1,70
AG-31 Autovía de Celanova	19	5,71
AG-55 Autovía de la Costa da Morte	27	8,46

¿Que pretendemos con este informe?

El objetivo es responder la siguiente pregunta principal: ¿Fue eficiente el uso por parte de la Xunta de Galicia de esta fórmula de colaboración público-privada en estas cinco autovías?.

El informe ofrece una opinión fundamentada sobre los efectos positivos y negativos derivados de estas concesiones a partir de la evaluación de las decisiones adoptadas por la Xunta de Galicia y de su impacto económico en los fondos públicos.

La finalidad última es triple: a) la mejora del conocimiento de esta materia; b) la valoración de la gestión realizada; y c) la propuesta de una recomendación cuya aplicación ahorraría dinero al contribuyente.



¿Cuáles son los principales aspectos positivos de estas concesiones?

Las principales ventajas son que, con carácter general, las autovías fueron construidas en unos plazos razonables y presentan un buen nivel de mantenimiento y calidad del servicio.

¿Cuáles son los principales aspectos negativos de estas concesiones?

El principal problema es que, con carácter general, estas concesiones están resultando caras para la administración.

En particular, el coste para la administración aumentó ya que, puesto que el tráfico era inferior al previsto, se renegociaron (reequilibraron) tres de las cinco concesiones y se incrementaron en 205 millones de euros los pagos que se realizan a las concesionarias.

A nuestro juicio, la Xunta de Galicia podría no haber accedido a estas renegociaciones para tratar de conseguir que la caída de ingresos derivada del menor tráfico fuera asumida directamente por las concesionarias y por los bancos financiadores sin aportar, por tanto, más fondos públicos. Esta postura está en línea con sentencias del Tribunal Supremo que denegaron a concesionarios, en casos similares, el derecho a recibir más ingresos por la disminución del tráfico.

Además, en el informe se evalúa la posibilidad de que esa falta de renegociación provocara que las concesionarias hubiesen llegado a quebrar. En este caso, la administración tendría que rescatar las concesiones y extinguir los contratos. Este escenario, viable desde el punto de vista presupuestario y jurídico, también era económicamente más ventajoso que la alternativa de reequilibrio por la que optó la administración gallega.

En resumen, consideramos que la construcción y explotación de autovías mediante concesión por parte de la Xunta de Galicia en la modalidad de peaje en sombra y canon de disponibilidad no fue eficiente ya que se podrían conseguir resultados equivalentes a un menor coste.

¿Qué propuesta de mejora hacemos en el informe?

En la situación actual, con las renegociaciones ya hechas, nuestra recomendación es que la Xunta de Galicia revise estos acuerdos por los que se incrementaban las tarifas pagadas a las concesionarias. El objetivo debe ser, tal como estaba previsto en la Ley que habilita los reequilibrios, limitar los pagos a las cantidades indispensables para asegurar la viabilidad financiera de los contratos. Según nuestro análisis, garantizando esa viabilidad financiera, existen posibilidades de reducir las tarifas abonadas por la administración y generar ahorros en los presupuestos públicos por valor de, cuando menos, 44 millones de euros.





I. INTRODUCCIÓN

¿Por qué auditamos las autovías gallegas?

En Galicia existen cinco autovías de titularidad autonómica construidas y explotadas en régimen de concesión en las que los pagos al concesionario privado son efectuados por la administración en lugar de ser realizados por los usuarios que circulan por la autovía.

En este sistema de colaboración público-privada, una empresa privada (concesionario) construye, financia y explota una autovía durante un determinado número de años y la administración gallega paga al concesionario a lo largo de ese período (duración de la concesión) un importe en función de su uso (*peaje en sombra o canon de demanda*) o en función de la calidad del servicio prestado y mantenimiento de la infraestructura (*canon de disponibilidad*).

El Consello de Contas aprobó un primer informe en el ejercicio 2011 sobre las autovías gallegas construidas y explotadas por este sistema. En ese informe se valoró la aplicación en Galicia de una modalidad de financiación de infraestructuras públicas que, en aquel momento, comenzaba a adquirir protagonismo como fórmula para eludir los límites al déficit y endeudamiento público.

El informe del Consello de Contas de 2011 puso de manifiesto debilidades en los procesos de selección de los contratistas, falta de transparencia en la información financiera, defectos en la transferencia de riesgos a las concesionarias y se advertía del impacto negativo que tendría en las cuentas públicas profundizar en el modelo de colaboración público-privada. Además, el informe alertaba expresamente sobre la posibilidad de que se produjeran reequilibrios económicos en las autovías derivados del bajo nivel del tráfico comparado con las previsiones y, por lo tanto, de los problemas financieros que podrían tener las concesionarias.

Las alertas emitidas por el Consello de Contas en 2011 se hicieron realidad años más tarde. Así, los problemas económicos en las concesiones de las autovías dieron lugar a que la Ley de presupuestos Generales de la Comunidad para 2014¹ habilitara a la Axencia Galega de Infraestructuras (AXI) para restablecer el equilibrio económico de las concesionarias (renegociaciones contractuales).

Los motivos por los que el Consello de Contas fiscaliza la situación actual de los contratos de concesión de las autovías financiadas mediante peaje en sombra y canon de disponibilidad son: (1) las dichas renegociaciones contractuales, (2) la conveniencia de realizar un seguimiento periódico de estos contratos de larga duración que se encuentran en la actualidad en su vida media y (3) la necesidad de comprobar la evolución y transferencia de los riesgos de explotación.

¹ Ley 11/2013, de 26 de diciembre



Datos básicos de las autovías analizadas

El ámbito de la auditoría está constituido por las autovías de titularidad autonómica que fueron realizadas a través de contratos de concesión de obra pero en las que los pagos al concesionario son realizados por la administración y no por los usuarios de la vía siendo, por tanto, gratuitas para estos. Quedan, por tanto, fuera del alcance de esta auditoría las autopistas con peaje realizado por el usuario y las autovías que no son explotadas en régimen de concesión.

En Galicia existen cinco autovías que cumplen esa definición. Sus datos básicos son los siguientes:

Cuadro 1: Datos básicos de las autovías gallegas auditadas en este informe

Autovía	Firma del contrato	Apertura al tráfico	Finalización concesión	Longitud (Km)	Inversión ² (millones euros)	Pagos ³ (millones euros)
AG-56 Autovía Santiago-Brión	2005	2008	2035	16	103	319
AG-41 Autovía del Salnés	2005	2008	2035	19	44	180
AG-11 Autovía del Barbanza	2006	2008	2036	40	94	332
AG-31 Autovía de Celanova	2009	2013	2040	19	96	251
AG-55 Autovía Costa da Morte	2011	2016	2038	27	134	561
Total					471	1.643

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de contratación, de los presupuestos de la Xunta de Galicia y de los datos facilitados por la AXI

Las cuatro primeras (Autovía de Santiago-Brión, Autovía del Salnés, Autovía del Barbanza y Autovía de Celanova) fueron construidas mediante el sistema de canon de demanda conocido como peaje en sombra en la que es la administración y no el usuario la que abona a la empresa concesionaria una cantidad mensual en función del nivel de uso de la autovía (número de vehículos que circulan). Por tanto, en este modelo la concesionaria asume el riesgo derivado del nivel de uso de la autovía, ya que sus ingresos dependen directamente del número de vehículos que circulen.

La autovía de la Costa da Morte inicialmente fue programada mediante la fórmula de canon de demanda, pero finalmente fue ejecutada mediante el sistema de canon de disponibilidad en la que la cantidad abonada por la administración al concesionario se hace depender de una serie de indicadores vinculados a la calidad del mantenimiento de la infraestructura y no a su nivel de uso. Por tanto, en este modelo la concesionaria no asume el riesgo de demanda y sus ingresos no dependen del número de vehículos que circulen, ya que la empresa privada recibirá un importe que se modula en función del cumplimiento de dichos indicadores de calidad o desempeño.

Los plazos de las concesiones son de 30 años, excepto en la autovía de la Costa da Morte que

2 Los datos de inversión están extraídos de los presupuestos generales de la Xunta de Galicia, excepto en la autovía de la Costa da Morte ya que en este caso el dato ofrecido por los presupuestos es incorrecto pues no tiene en cuenta la reducción de obra realizada en esta infraestructura.

3 Los pagos, expresados en euros corrientes, incluyen el canon de demanda y las modificaciones de obra abonadas al concesionario. Se toman los datos reales hasta 2022 y previsiones extraídas de los planes económico-financieros hasta la finalización de las concesiones.





tiene una duración de 25 años. En términos cuantitativos, el importe de la inversión adjudicada a las empresas concesionarias en estas autovías fue de 471 millones, asumiendo la administración unos compromisos de pago, para todo el período concesional, estimados en más de 1.600 millones de euros.

Alcance y objetivos del informe: preguntas de la auditoría

El objetivo de este informe es responder a la siguiente pregunta principal:

¿Fue eficiente el uso por parte de la Xunta de Galicia de la colaboración público-privada en la construcción y explotación de autovías?

El informe ofrece una opinión fundamentada sobre los efectos positivos y negativos derivados de estas concesiones a partir de la evaluación de las decisiones adoptadas por la Xunta de Galicia y de sus repercusiones económicas. El trabajo se corresponde con una auditoría operativa de tipo value for money.

El informe está planteado como una continuación del trabajo realizado por el Consello de Contas en 2011. En aquel se ofrecía una valoración de la fórmula de colaboración público-privado en un estadio inicial. En este informe actualizamos los resultados y realizamos una evaluación en un momento en que todas las autovías están en explotación y en la mitad de la vida de las concesiones.

En nuestro trabajo revisamos y evaluamos los siguientes aspectos formulados en forma de 10 preguntas:

1. ¿Cuáles fueron los motivos en los que se basaron las decisiones de inversión y la opción por el modelo de colaboración público-privada?
2. ¿Fueron eficaces los criterios de selección de los adjudicatarios?
3. ¿Respetó la construcción de las autovías los plazos y precios iniciales?
4. ¿Se transfirieron a las concesionarias los riesgos derivados de las variaciones en el tráfico?
5. ¿Fueron las renegociaciones de los contratos y la continuación de las concesiones más eficientes y preferibles a la alternativa de resolución y reversión anticipada de las autovías?
6. ¿Asumieron las concesionarias la pérdida de ingresos derivada de la COVID-19?
7. ¿Son el mantenimiento de las autovías y la calidad del servicio satisfactorios?
8. ¿Son la gestión y control realizados por la administración eficaces?
9. ¿Cuánto le cuesta al contribuyente que las autovías sean gratuitas para el usuario?



10. ¿Cuáles son las perspectivas futuras de las concesiones teniendo en cuenta su situación financiera actual?

Responsabilidad de la Xunta de Galicia

Desde 2011 corresponde a la Axencia Galega de Infraestruturas (AXI), como entidad instrumental dependiente de la Xunta de Galicia y adscrita a la Consellería de Infraestructuras y Movilidad, la gestión de la política autonómica en materia de carreteras.

En relación a las vías de alta capacidad realizadas bajo la modalidad de concesión, la AXI asume la competencia de seguimiento y coordinación general de los procesos asociados a la construcción, conservación y explotación a lo largo del período concesional. Por tanto, corresponde a la AXI la tramitación de los contratos de concesión de obra pública para la construcción y explotación de las autovías gallegas y la supervisión de su ejecución y, en particular, garantizar el cumplimiento durante la vida de la concesión de las cláusulas de los contratos firmados y de los pliegos que sirvieron de base a la licitación de las concesiones.

La AXI también es responsable de la aprobación/desestimación de las operaciones de reequilibrio económico financiero solicitadas por las empresas concesionarias. Es responsabilidad de la AXI que estos expedientes cumplan la normativa vigente y que sean conformes con el principio de eficiencia en la ejecución del gasto público.

Responsabilidad del Consello de Contas

La responsabilidad del Consello de Contas es formular conclusiones basadas en la evidencia sobre la eficiente utilización de los recursos públicos en la gestión de los contratos de concesión de las autovías gallegas, incluidos los acuerdos de reequilibrio económico financiero.

Para ello, el trabajo se llevó a cabo de conformidad con los principios fundamentales de fiscalización de las Instituciones Públicas de Control Externo, desarrollados en las guías prácticas de fiscalización. Dicha normativa exige que cumplamos requerimientos de ética, así como planificar y ejecutar la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable para poder emitir opinión. Consideramos que la evidencia de auditoría obtenida proporciona una base suficiente para fundamentar las conclusiones planteadas. En los trabajos de auditoría se contó con la plena colaboración de la entidad auditada.





II. CONCLUSIONES

Valoración global: ¿Fue eficiente el uso por parte de la Xunta de Galicia de la colaboración público-privada en la construcción y explotación de autovías?

La construcción y explotación de autovías mediante concesión por parte de la Xunta de Galicia en la modalidad de peaje en sombra y canon de disponibilidad no fue eficiente ya que se podrían conseguir resultados equivalentes a un menor coste. En nuestra opinión, el balance en el uso de estas fórmulas de colaboración público-privada en Galicia presenta deficiencias superiores a sus beneficios.

Esta valoración global se fundamenta en las siguientes conclusiones sobre cada una de las preguntas de auditoría.

1. ¿Cuáles fueron los motivos en los que se basaron las decisiones de inversión y la opción por el modelo de colaboración público-privada?

Las decisiones de inversión realizadas por la administración gallega no se basaron en estudios coste-beneficio que mostraran la rentabilidad económica y social de las autovías. Este análisis era especialmente necesario teniendo en cuenta el elevado coste económico de las infraestructuras y el escaso uso de alguna de ellas.

Los estudios de viabilidad financiera realizados por la administración no muestran de forma robusta la racionalidad económica de la opción elegida por la administración (colaboración público-privada) frente a la alternativa tradicional de contrato de obra sin fraccionamiento ni diferimiento del pago.

El principal motivo que determinó la opción por la colaboración público-privada para la construcción y explotación de las autovías en Galicia fue, en base a las normas contables europeas, intentar diferir y fraccionar el impacto directo de la inversión en el déficit y en la deuda de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, cuatro de las cinco autovías gallegas no consiguieron finalmente este efecto y consolidaron en las cuentas públicas ya que la Administración del Estado consideró que no se transferían al socio privado los riesgos de la operación de manera idónea y suficiente.

En todo caso, en nuestra opinión, el tratamiento contable de los acuerdos de colaboración público-privado recogido en la normativa europea (Sistema Europeo de Cuentas) que permite diferir y fraccionar el impacto de las obras en las cuentas públicas afecta de manera relevante la elección del modelo de financiación y contractual por parte de muchas administraciones públicas. La preferencia por el modelo de colaboración público-privado descansó en muchas administraciones, no solo en Galicia, en razones contables, y no de eficiencia, lo que supone una distorsión importante en la racionalidad de las decisiones públicas. Además, la transferencia de riesgos como



elemento central en el tratamiento de estas operaciones a efectos de la deuda y del déficit tiene un fuerte componente de interpretación subjetiva que también cuestiona la bondad del criterio recogido en el Sistema Europeo de Cuentas.

Finalmente, el modelo de colaboración público-privado para la construcción y gestión de infraestructuras de transporte fue empleado en Galicia por gobiernos sustentados por diferentes formaciones políticas. En concreto, las autovías objeto de estudio fueron adjudicadas en junio de 2005 (autovías de Santiago-Brión y Salnés), en marzo 2006 (autovía de Barbanza), en febrero de 2009 (autovía de Celanova) y mayo 2011 (autovía de la Costa da Morte). En consecuencia, no se observa en Galicia un motivo ideológico en la opción por el modelo de colaboración público-privado para la construcción y gestión de infraestructuras de transporte.

2. ¿Fueron eficaces los criterios de selección de las concesionarias?

En las cuatro autovías con riesgo de demanda, todas las empresas que resultaron adjudicatarias de los concursos presentaron ofertas con importantes bajas económicas (alrededor del 25%). Sin embargo, todas las ofertas ganadoras obtuvieron una puntuación baja en el criterio que valoraba su viabilidad económico-financiera (en todos los casos en el promedio o por debajo del promedio del conjunto de licitadores). Por lo tanto, las bases del concurso primaron las ofertas agresivas consistentes en presentar una tarifa baja (peaje que pagará la administración por vehículo) en detrimento de unos planes económicos consistentes y unas previsiones de tráfico prudentes⁴.

Los hechos posteriores mostraron los errores de previsiones en las ofertas de las concesionarias, por excesivamente optimistas en el tráfico estimado, lo que puede esconder un componente estratégico por parte de estas empresas con el objetivo de resultar ganadoras del concurso para posteriormente, como finalmente aconteció, renegociar los contratos incrementando las tarifas pagadas por la administración. Todos los adjudicatarios tienen como socios (total o parcialmente) empresas domiciliadas en la comunidad autónoma, lo que puede favorecer este tipo de comportamientos estratégicos asociados a las empresas con mayor capacidad de negociación.

3. ¿Respetó la construcción de las autovías los plazos y precios iniciales?

Plazo de construcción: Dos de las cinco autovías fueron construidas en los plazos proyectados (cuadro 2). Las otras tres autovías acumularon retrasos que no son excesivos si los comparamos con las demoras medias en la obra pública. El hecho de que la concesionaria no comience a tener

⁴ Es necesario tener en cuenta que si el licitador oferta una tarifa muy baja se ve abocado a sobreestimar el tráfico para que sus ingresos (resultado de multiplicar el número de vehículos estimados por la tarifa ofertada) sean suficientes para que los planes financieros presentados parezcan viables.





ingresos hasta que la autovía esté finalizada y abierta al tráfico constituye un incentivo potente para acelerar el proceso de construcción. Por lo tanto, el modelo de colaboración público-privada funcionó de manera eficaz en la provisión de las infraestructuras en plazo.

Cuadro 2: Demora en los plazos de construcción

Autovía	Demora
AG-56 Santiago-Brión	En plazo
AG-41 Autovía del Salnés	6 meses
AG-11 Autovía del Barbanza	En plazo
AG-31 Autovía de Celanova	10 meses
AG-55 Autovía de la Costa da Morte	1 año y 5 meses ⁵

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de contratación

Precio de construcción: A pesar de que la construcción se realiza a riesgo y ventura de la concesionaria, las cinco autovías sufrieron modificados asociados a la construcción que dieron lugar a expedientes para el restablecimiento del equilibrio económico (renegociaciones). En todo caso, consideramos que en términos porcentuales las modificaciones producidas en estos contratos son menores que las que experimenta por término medio la obra pública. El hecho de que la tramitación de los expedientes de reequilibrio tenga lugar con la obra finalizada, y no durante la realización de esta como acontece en los contratos de obras, mejora la posición negociadora de la administración y puede reducir la cuantía económica de las modificaciones asociadas al proceso de construcción.

Cuadro 3: Porcentaje de incremento del presupuesto de obra (solo importe asumido por la administración)

AUTOVÍA	% incrementos sobre presupuesto inicial
AG-56 Santiago-Brión	7%
AG-41 Autovía del Salnés	21%
AG-11 Autovía del Barbanza	12% ⁶
AG-31 Autovía de Celanova	6% ⁷
AG-55 Autovía de la Costa da Morte	3% ⁸

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de contratación y de la información facilitada por la AXI

⁵ Descontados los 22 meses en los que las obras estuvieron suspendidas por la administración.

⁶ Si tenemos en cuenta la cantidad finalmente abonada por el modificado de obra el porcentaje sería del 18%.

⁷ No se incluye la modificación de la tarifa del 22,5% ya que esta tiene como origen los problemas en la obtención de financiación y no los sobrecostes constructivos.

⁸ Realmente hubo una reducción del 28% por la supresión de un tramo de la autovía. El valor en el cuadro refleja solo los sobrecostes en el tramo que se ejecuta.

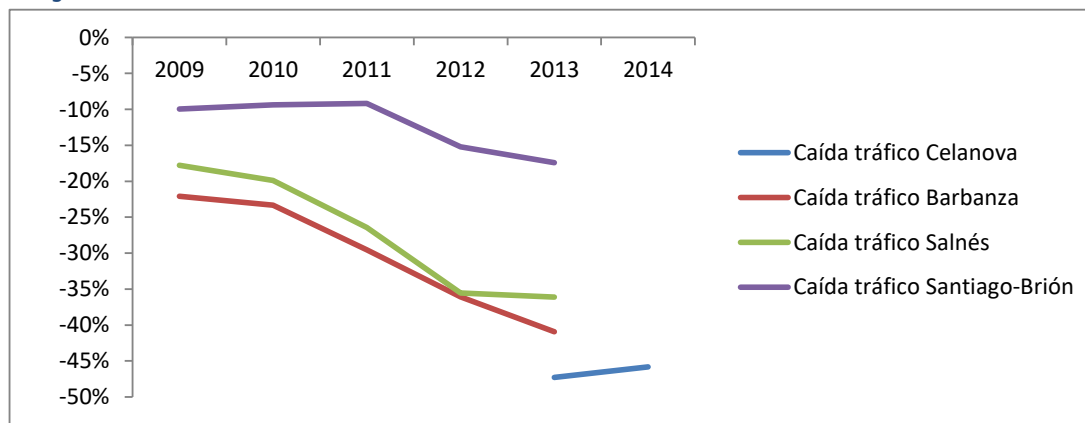


En las autovías de Santiago-Brión y del Salnés, los modificados de obras fueron abonados mediante pago directo en el momento de su aprobación, aunque la normativa y la jurisprudencia⁹ no amparan esta forma de compensación¹⁰. En la autovía de Barbanza, una modificación cifrada en 10,2 millones de euros dio lugar a pagos anuales desde 2014 hasta 2020 de 18 millones, ya que la administración acordó el fraccionamiento de los pagos a un interés del 6,91%, cuando existirían opciones de financiación más favorables que no fueron exploradas ni valoradas. En la autovía de Celanova y de la Costa da Morte, los modificados de obra son abonados a través de la variación de la tarifa.

4. ¿Se transfirieron a las concesionarias los riesgos derivados de las variaciones en el tráfico?

En todas las autovías, excepto en la autovía Costa da Morte, los contratos en teoría transferían a las concesionarias el riesgo de demanda, ya que los ingresos de estos son el resultado de multiplicar la tarifa ofertada (peaje en sombra) por el número de vehículos que circulan por cada autovía. En todas estas autovías el tráfico real fue, desde el inicio, sensiblemente inferior a las previsiones de las concesionarias. También fue inferior a los estudios de la administración para los primeros años de explotación (Gráfica 1).

Gráfica 1: Porcentaje de desviación del tráfico real respecto a las previsiones de la administración antes de la renegociación



Fuente: elaboración propia a partir de la información facilitada por la AXI

9 Sentencia del Tribunal Supremo de la Sala de lo contencioso-administrativo de 9 de mayo de 2014 (recurso casación 1457/2013) y Sentencia 200/2019, del 22 de mayo.

10 Prevéen la modificación de tarifas, la ampliación o reducción del plazo concesional y cualquier otra modificación de las cláusulas económicas del contrato.





Ante la caída de demanda, los pliegos de condiciones eran claros y excluían expresamente que las concesionarias pudieran reclamarle a la administración compensaciones por el hecho de que la evolución real del tráfico difiera de las previsiones realizadas por la concesionaria o por la administración. En sentido contrario y para superar este obstáculo, se incorporó en la Ley de presupuestos generales de Galicia para 2014 una Disposición Adicional que habilitaba a la Axencia Galega de Infraestructuras para la realización de reequilibrios en caso de alteración imprevisible y extraordinaria en el tráfico de la autovía, aunque no se fijaron elementos objetivos para determinar dicho carácter.

Con base en la previsión de la Ley de presupuestos, se hicieron en 2014 reequilibrios en las autovías de Salnés, Barbanza y Celanova. En la autovía Santiago-Brión, la administración desestimó la solicitud de la concesionaria al entender que la alteración en el tráfico no era extraordinaria. La tramitación de los expedientes de reequilibrios respetaron la normativa aprobada y los procedimientos establecidos y contaron con informe favorable de los servicios técnicos y de la asesoría jurídica de la Xunta de Galicia.

Los reequilibrios aprobados en cada una de las autovías supusieron los siguientes incrementos porcentuales de tarifa que dan lugar a pagos estimados en 205 millones de euros (cuadro 4):

Cuadro 4: Porcentaje de incremento en la tarifa pagada por la administración en cada autovía por las renegociaciones

Autovía	Incremento de la tarifa (en porcentaje)	Coste estimado pagos a las concesionarias (millones de euros)
AG-56 Santiago-Brión	0%	0
AG-41 Autovía del Salnés	38 %	42
AG-11 Autovía del Barbanza	35,50%	74
AG-31 Autovía de Celanova	111,69% ¹¹	89

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de reequilibrio económico-financiero aprobados

El porcentaje de incremento de la tarifa tiene como base de cálculo en cada caso que la administración aporta a las concesionarias la cantidad de recursos necesarios para que estos puedan cumplir sus compromisos con los bancos. Por tanto, el objetivo era garantizar la viabilidad de la concesión procurando que las concesionarias cumplan las ratios financieras exigidas por las entidades financiadoras. La fijación de estas ratios financieras deriva de un contrato privado entre las concesionarias y los bancos. Sin embargo, este contrato privado fue, en última instancia, lo que marcó la intensidad del reequilibrio y el incremento de los pagos que está realizando la administración con cargo a los presupuestos públicos.

¹¹ Esta cantidad es el resultado de añadir a la subida del 22,5% realizada en 2012, a consecuencia de las dificultades del concesionario para cerrar la financiación y por la realización de nuevas estimaciones de tráfico, el incremento del 72,81% realizado en 2014 por la desviación del tráfico. En 2020 se revisa y se reduce la tarifa en un 10%, por lo que el incremento total a partir de esa fecha sería del 90,52%.



El cumplimiento de las ratios financieras obligan a que la situación de tesorería de la concesionaria esté saneada para darle garantías a los bancos de que cobrarán los préstamos concedidos y los intereses. Esta premisa supone también que los accionistas recuperarán la inversión inicial y obtendrán rentabilidades positivas (beneficios). Por tanto, son los presupuestos públicos de la Xunta de Galicia los que soportan buena parte de la caída del tráfico y de los ingresos de las concesionarias y cubren las rentabilidades de las entidades financieras y, parcialmente, de las concesionarias.

Las renegociaciones realizadas suponen una quiebra importante en la transferencia del riesgo de demanda al concesionario que no asume suficientemente ni el riesgo ni los errores por sus estimaciones de tráfico excesivamente optimistas. Además, las renegociaciones lesionan el principio de igualdad de los licitadores puesto que perjudican a aquellas empresas no ganadoras que de buena fe presentaron ofertas más prudentes y que con posterioridad observan cómo se alteran las condiciones ofertadas por el ganador y que determinaron la adjudicación a su favor. De hecho, las tarifas abonadas a las concesionarias después de los reequilibrios son superiores a las presentadas por los restantes licitadores que no resultaron adjudicatarios.

Además, los reequilibrios aprobados por la Xunta de Galicia no están en línea con la jurisprudencia que estimó que la caída de tráfico vinculada a la crisis financiera del período 2008-2014 no constituía un riesgo imprevisible, puesto que fue una crisis cíclica que debió ser considerada por los licitadores¹². En concreto, se señala en estas sentencias que la disminución del flujo de vehículos no constituye un riesgo imprevisible sino una consecuencia reconducible al principio de riesgo y ventura. Además, la jurisprudencia insiste también en que se debe analizar cada supuesto y acreditar que se rompió el equilibrio económico-financiero de la concesión hasta el punto de que no se pueda mantener la prestación del servicio si no es con pérdidas económicas que sobrepasen la capacidad de endeudamiento de la concesionaria. Estos criterios jurisprudenciales son mucho más restrictivos y más favorables a la administración que los aplicados finalmente por la Xunta de Galicia a la hora de aprobar los reequilibrios.

5. ¿Fueron las renegociaciones de los contratos y a continuación de las concesiones más eficientes y preferibles a la alternativa de resolución y reversión anticipada de las autovías?

La Disposición Adicional de la Ley de presupuestos de 2014 que sirvió de base para realizar los reequilibrios por la caída del tráfico en las autovías del Barbanza, Salnés y Celanova instaba a la

¹² En este sentido, sentencias de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo del 4 de febrero de 2014 (recurso casación 486/2011), del 17 de noviembre de 2015 (recurso de casación 2969/2014) y sentencia 1085/2016, del 12 de mayo, entre otras.





Axencia de Infraestruturas a valorar la posibilidad de resolver los contratos y licitar de nuevo la concesión, es decir, sustituir el concesionario por uno nuevo. Sin embargo, a nuestro juicio, no resulta razonable y deviene ineficiente que la norma o, en su defecto, la administración no evaluara el escenario de resolución de los contratos pero sin nueva licitación, es decir, la reversión anticipada de la concesión.

La opción de extinción de la concesión mediante resolución de los contratos y posterior gestión pública directa de las autovías podría haber sido económicamente más ventajosa que la alternativa escogida por la administración que, tal como se ha señalado, supuso la continuidad de la concesión mediante el incremento de las tarifas, es decir, aumentando los pagos de la administración. Con las hipótesis formuladas para el escenario central, el ahorro para los presupuestos públicos que se podría haber conseguido con la resolución de los contratos podría haber sido de 58 millones (cuadro 5).

Cuadro 5: Potenciales ahorros económicos por la resolución de los contratos como alternativa a las renegociaciones realizadas

	Pagos acumulados (2014-2040)	Valor actual (6%)
Coste de la continuación de la concesión (opción escogida por la administración)	717,4	356,1
Coste de la resolución de los contratos (opción alternativa formulada por el Consello de Contas)	411,9	298,2
Total ahorro en las tres autovías	305,5	57,9

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de reequilibrio económico-financiero aprobados

La opción de resolución de los contratos era viable desde un punto de vista presupuestario, ya que no tendría impacto negativo en el déficit. De hecho, aportaría a la administración una capacidad de endeudamiento suficiente para hacer frente a las indemnizaciones que habría que abonar a las concesionarias por las inversiones que realizaron (Responsabilidad Patrimonial de la Administración).

La opción analizada por el Consello de Contas de resolución de los contratos era también viable desde un punto de vista jurídico. La resolución por mutuo acuerdo, la renuncia o abandono de las concesionarias o esperar a que los problemas financieros derivaran en una situación de concurso o insolvencia son escenarios probables y jurídicamente viables que podrían tener lugar en el caso en que la administración no hubiera accedido al reequilibrio de los contratos. Todos estos escenarios están contemplados en la normativa contractual como causas de resolución de los contratos de concesión.

Por otra parte, tampoco sería deseable que la falta de reequilibrio de los contratos por parte de la administración pudiera finalizar en una negociación de la concesionaria con las entidades



financieras sobre los términos de la financiación o provocara aportaciones de fondos propios adicionales por parte de los socios para darle viabilidad a la concesión, sin necesidad de resolver los contratos. En este caso, si la administración no efectuara los reequilibrios ni resolviera los contratos y, por tanto, si los problemas financieros de las concesiones fueran asumidos directamente por las concesionarias, se evitaría el coste para los presupuestos públicos que supuso el incremento de tarifas y que se estima en 204 millones. Por tanto, esta opción también era posible, económicamente preferible, jurídicamente viable, avalada por la jurisprudencia y eliminaría el riesgo moral que supuso los reequilibrios de los concesionarios realizados por la Xunta de Galicia.

6. ¿Asumieron las concesionarias la pérdida de ingresos derivada de la COVID-19?

Las concesionarias de las cuatro autovías con riesgo de demanda solicitaron en julio de 2020 a la Axencia Galega de Infraestructuras el reconocimiento del derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato mediante la compensación de la pérdida de ingresos derivada de las restricciones de movilidad impuestas por la COVID 19. La solicitud se amparaba en lo previsto en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, que en su artículo 34 establece el derecho de las concesionarias al restablecimiento del equilibrio económico cuando se aprecie la imposibilidad de ejecución del contrato.

La Axencia, después del informe de la asesoría jurídica, desestimó la reclamación por entender que no hubo imposibilidad de ejecución del contrato, ya que no se afectó la oferta del servicio que se desarrolla en la obra con independencia de que la demanda se viese disminuida.

La interpretación realizada por la Xunta de Galicia sobre la imposibilidad de ejecución del contrato es diferente a lo establecido en el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, aplicable solamente a las autopistas y autovías adjudicadas por el Estado (por tanto no aplicable a las gallegas analizadas en este informe). Esta norma considera que solamente existe imposibilidad de ejecución del contrato cuando el margen bruto de explotación durante el período de vigencia del estado de alarma sea negativo. Esta norma estatal regula en términos bastante restrictivos las eventuales compensaciones por el impacto de la COVID 19, que en la mayor parte de los casos no llegarán a producirse¹³ ya que es probable que el margen de explotación determinado de acuerdo con la norma no sea negativo. No constan los motivos por los que la Axencia de Infraestructuras no tuvo en cuenta esta norma, que ya estaba publicada, como elemento interpretativo sobre el sentido de

¹³ Según información publicada de diez solicitudes realizadas, nueve fueron desestimadas por el Gobierno y tan sólo una estimada, dando lugar a una ampliación del plazo concesional de tan sólo 9 días. Las desestimaciones fueron objeto de recurso por parte de las empresas pero el Tribunal Supremo ya desestimó alguno de estos recursos (p.e. Sentencia TS 1038/2022, del 19 de julio, de la Sala de lo contencioso administrativo).





la expresión “imposibilidad de ejecución del contrato” que se aleja de la opinión emitida por la asesoría jurídica de la Xunta de Galicia.

Las concesionarias recurrieron en alzada las desestimaciones de la solicitud de reequilibrio y, posteriormente, en la vía contencioso-administrativa. En la fecha de cierre de esta fiscalización, ya habían recaído en primera instancia dos sentencias favorables a la administración y desestimatorias de las pretensiones de las concesionarias. Por tanto, la administración no había accedido a la petición de las concesionarias y la Xunta de Galicia no había aprobado reequilibrio económico-financiero ni había pagado ninguna cantidad por la caída de demanda a consecuencia de la COVID-19.

7. ¿Son el mantenimiento de las autovías y la calidad del servicio satisfactorios?

En las autovías gestionadas en régimen de canon de demanda, la administración autonómica abona a la empresa concesionaria el importe resultante de multiplicar el número de vehículos/Km para cada tramo por la tarifa ofertada. Además, sobre el conjunto de los pagos se efectúa una liquidación anual por reajuste en función del comportamiento observado en un conjunto de indicadores de calidad (siniestralidad, comodidad, seguridad, congestión y capacidad), que puede incrementar o disminuir la factura a pagar. En la autovía de la Costa da Morte, en la que no se tiene en cuenta el tráfico para determinar los pagos, la administración autonómica abonará el canon máximo de disponibilidad anual aprobado por la administración que se corrige anualmente a la baja por el grado de cumplimiento de los indicadores de calidad y del estado de la autovía.

Las auditorías técnicas realizadas por la Axencia de Infraestructuras y la evolución de los propios indicadores de calidad ponen de manifiesto, con carácter general, la existencia de un acomodado nivel de calidad en el servicio y un buen estado de conservación de las autovías, por lo que consideramos que el riesgo de disponibilidad está correctamente transferido a la concesionaria.

8. ¿Son la gestión y control realizados por la administración eficaces?

La Axencia de Infraestructuras asume todas las competencias en relación con las autovías analizadas, lo que incluye la tramitación de los contratos y de los procedimientos de restablecimiento del equilibrio económico, la supervisión de los procesos de construcción y las labores de inspección, vigilancia y garantía de calidad de la explotación de las autovías. Consideramos que un buen marco de gobernanza de las concesiones de obra exigiría establecer una estructura que permita una idónea segregación de funciones. En particular, separar los departamentos y personas que participan en los procesos de adjudicación de los contratos de las unidades encargadas del seguimiento de la explotación e inspección y, por tanto, que asumen la



función de controlar el cumplimiento de esos contratos.

A nuestro juicio, tal como se ha indicado, las decisiones estratégicas adoptadas por la Xunta de Galicia vinculadas a la elección del modelo de colaboración público-privada y a la renegociación de los contratos no fueron eficientes ya que se podrían conseguir resultados equivalentes a un coste menor. Sin embargo, consideramos que sí existe un idóneo nivel de control interno por parte de la administración en las labores técnicas de supervisión de la explotación de las autovías que se están prestando de manera eficaz.

Para la realización de algunas tareas, muchas de ellas esenciales, la administración cuenta con la colaboración de empresas privadas de ingeniería. La administración externalizó los informes que sirvieron de base a las adjudicaciones, los estudios económicos que determinaron el importe de los reequilibrios económicos y las tareas de apoyo a la inspección de la explotación. Sin embargo, no se incluye en los contratos de la administración con las empresas privadas ninguna cláusula que evite los posibles conflictos de interés derivados de la realización de estas tareas por consultoras o ingenierías que, al mismo tiempo, prestan sus servicios a los socios de las sociedades concesionarias. El refuerzo y especialización de los medios propios de la administración para poder realizar por sí mismos estas tareas (actualmente subcontratadas) podría ser una vía para evitar la existencia de estos conflictos de interés reales o potenciales.

9. ¿Cuánto le cuesta al contribuyente que las autovías sean gratuitas para el usuario?

En los contratos de concesión de obra pública analizados en este informe, las concesionarias obtienen sus ingresos a través de los pagos realizados por la administración y no por el cobro de un peaje a los usuarios. Por tanto, las cinco autovías analizadas son de uso gratuito para los usuarios, pero no para el contribuyente que asume el coste, ya que los pagos se realizan con cargo a los presupuestos públicos.

Las diferencias de coste entre autovías son relevantes. Así, la autovía más económica es la del Barbanza en la que la administración le abona al concesionario 0,0352 euros por cada vehículo ligero que recorra un kilómetro. En las autovías de Celanova y de la Costa da Morte esta cantidad es más de siete veces superior. Las diferencias anteriores tienen varias causas o factores. Las dos más relevantes son los distintos costes de construcción y, fundamentalmente, el diferente nivel de tráfico de las autovías.

El importe del peaje que la administración y, por tanto, el contribuyente abona por el recorrido completo de cada usuario en cada una de las autovías es el siguiente (cuadro 6):



**Cuadro 6: Coste del peaje por cada usuario y autovía**

Autovías	Longitud (Km)	Importe del peaje por trayecto completo (euros)
AG-56 Santiago-Brión	16 ¹⁴	1,43
AG-41 Autovía del Salnés	19	0,98
AG-11 Autovía del Barbanza	40	1,70
AG-31 Autovía de Celanova	19	5,71
AG-55 Autovía de la Costa da Morte	27 ¹⁵	8,46 ¹⁶

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de reequilibrio económico-financiero aprobados

Los peajes por trayecto completo en la autovía de Celanova (5,7 euros por 19 kilómetros) y en la autovía de la Costa da Morte (8,5 euros por 27 Km) son muy elevados y claramente superiores a los de las autovías y autopistas gallegas con peaje realizado a cargo del usuario. Estos valores, por excesivos, serían difícilmente asumibles si los pagos tuvieran que realizarlos directamente los usuarios y podrían ser un indicio de falta de rentabilidad económico-social de estas infraestructuras, ya que su elevado coste económico únicamente se vería compensado si los beneficios sociales asociados a estas autovías fueran de gran magnitud y relevancia.

10. ¿Cuáles son las perspectivas futuras de las concesiones teniendo en cuenta su situación financiera actual?

La Ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Galicia de 2014 habilitaba los reequilibrios pero establecía expresamente que se tendrían que limitar a lo indispensable para asegurar la viabilidad del contrato y que las medidas adoptadas quedarían sin efecto en el momento en que la viabilidad financiera estuviera garantizada.

En la autovía del Salnés, la evolución del tráfico y de las principales magnitudes contables en los últimos ejercicios es mejor que las previsiones realizadas en el momento de la renegociación del contrato. Por este motivo, consideramos que la Axencia de Infraestructuras debería estudiar una revisión del reequilibrio aprobado en 2014, reduciendo el incremento de la tarifa realizado entonces (38%) hasta el porcentaje que permita seguir cumpliendo las ratios financieras.

Con independencia de lo anterior, consideramos que el incremento de tarifa tiene que quedar sin efecto a partir del año 2032, ya que en ese ejercicio vencen los contratos de financiación de la sociedad concesionaria con las entidades financieras y por tanto no existen ratios financieras que

14 Incluye el corredor Pardiñas-As Galanas.

15 La longitud incluye el corredor Baio Norte-Santa Irene.

16 En la autovía de la Costa da Morte no existe una tarifa por vehículo ya que no fue realizada por el sistema de canon de demanda, es decir, la administración realiza pagos al concesionario que no dependen del nivel de tráfico o uso de la autovía sino exclusivamente de la calidad del servicio. El dato ofrecido en la tabla anterior fue calculado por el Consello de Contas a partir de los pagos realizados por la administración y la intensidad media diaria de esta autovía. Los datos corresponde a 2021.



cumplir. La supresión del incremento del 38% de la tarifa desde el 2033 hasta 2035 (fin de la concesión) supondría un ahorro en los presupuestos públicos de 7,7 millones de euros.

En la autovía del Barbanza, los datos de tráfico y las magnitudes contables son peores que las previsiones realizadas en el momento de reequilibrio en 2014. La Axencia de Infraestructuras debería seguir analizando año a año las cuentas de la concesionaria para ver su evolución y poder adoptar en el futuro, en su caso, las mejores decisiones para el interés público.

Con independencia de lo anterior, consideramos que el incremento de tarifa del 35,5% tiene que quedar sin efecto a partir del año 2032, ya que en ese ejercicio vencen los contratos de financiación de la sociedad concesionaria con las entidades financieras. La supresión de ese incremento de la tarifa desde 2033 hasta 2036 (fin de la concesión) supondría un ahorro en los presupuestos públicos de 17,9 millones de euros.

En la autovía de Celanova, a consecuencia de la baja demanda, se aprobó en 2014 un reequilibrio económico que supuso un incremento de la tarifa del 72,81% que se añadía a un incremento previo del 22,5%. En 2020 se revisó el acuerdo por el buen comportamiento del tráfico y se redujo la tarifa en un 10%.

Teniendo en cuenta la evolución del tráfico y de los ingresos y la situación financiera de la concesionaria consideramos que la reducción de la tarifa del 10% realizada por la Xunta de Galicia en 2020 tendría que haber sido mayor. En concreto, una reducción porcentual progresiva en el período 2020-2032, como la que figura en el cuadro 7, garantiza el cumplimiento estricto de la ratio de cobertura de la deuda y permite incluso una rentabilidad positiva para el accionista. Esta reducción alternativa supondría un ahorro de 18,8 millones en los presupuestos públicos.

Cuadro 7: Porcentaje de reducción de la tarifa propuesto por el Consello de Contas para la autovía de Celanova

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
-10	-15	-17	-18	-18	-21	-24	-25	-27	-29	-31	-33	-38

Fuente: elaboración propia a partir del PEF aprobado en la revisión del reequilibrio

En la autovía Santiago-Brión no se aprobó ningún reequilibrio por motivo de la caída de la demanda a pesar de que la concesionaria lo solicitó en 2014. La administración consideró que en esta infraestructura no se produjo una alteración imprevisible y extraordinaria del tráfico y desestimó la solicitud. En la actualidad, la comparación de los datos reales de tráfico e ingresos con las previsiones efectuadas por la concesionaria muestra que la demanda real fue claramente superior a las estimaciones realizadas por la empresa en el plan financiero presentado con la solicitud de reequilibrio.

Consideramos que en esta autovía el modelo de colaboración público privada funcionó de manera eficiente por varios motivos. En primer lugar, consiguió que la autovía se construyera en plazo y





precio (los modificados en fase de construcción fueron limitados). En segundo lugar, durante los 15 años que lleva esta vía en explotación no se produjeron renegociaciones que alteraran el reparto de riesgos inicial y, al mismo tiempo, alteraran las condiciones que fueron tenidas en cuenta para la adjudicación. Por último, el modelo fue capaz de proveer una infraestructura con un coste por usuario razonable para los presupuestos públicos (1,4 euros para un trayecto de 16 Km).

La autovía de la Costa da Morte es la única autovía de las cinco analizadas que fue realizada por el sistema de canon de disponibilidad y no por canon de demanda. En esta autovía, el modelo de colaboración público-privado no se ha mostrado como un sistema eficiente por los siguientes motivos:

En primer lugar, los procesos de contratación sufrieron atrancos importantes y dieron lugar hasta a tres licitaciones que demoraron la puesta en servicio de la autovía.

En segundo lugar, en la fase de construcción las decisiones administrativas sobre la reducción de la obra dieron lugar a modificaciones que en la práctica supusieron aminorar la longitud de la vía en más de un 33% pero esto solo repercutió en una bajada del canon (coste para la administración) del 21%.

En tercer lugar, un análisis financiero muestra como la opción escogida por la administración de canon de disponibilidad incrementó en 76 millones de euros el coste respecto a la opción clásica de financiación presupuestaria (contrato de obra para la construcción y contratos de servicios para el mantenimiento). Las rentabilidades que están obteniendo los accionistas explican parte de este sobrecoste. En los seis primeros años de explotación de la autovía los socios ya recuperaron vía dividendos 2/3 del capital invertido. Las cuentas de la concesionaria muestran que los datos reales están superando las estimaciones del plan financiero y la rentabilidad de los accionistas es mayor que la prevista inicialmente.

Por último, además de por el escaso nivel de uso, parte de la ineficiencia del modelo de colaboración público-privado en este caso aflora si tenemos en cuenta que en esta infraestructura de 27 Km el contribuyente está pagando 8,5 euros por cada usuario que hace el trayecto completo de la autovía.



III. RECOMENDACIÓN

La Axencia Galega de Infraestruturas debe analizar la revisión de los incrementos de tarifas aprobados en los reequilibrios económicos y reducir desde ahora y hasta 2032 su cuantía hasta la cantidad estrictamente indispensable para asegurar la viabilidad financiera de los contratos. En todo caso, y a consecuencia de dicha revisión, a partir del año 2032 debería dejar completamente sin efecto en las autovías del Salnés y del Barbanza los incrementos de tarifa del 38% y 35,5%, respectivamente.





IV. RESULTADOS DEL TRABAJO

IV.1. LA CONSTRUCCIÓN Y GESTIÓN DE LAS AUTOVÍAS EN GALICIA MEDIANTE COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

La Unión Europea define la colaboración público-privada (CPP en el sucesivo) como las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el sector privado con fin de garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio. Con independencia de las diferentes formas que adopte la CPP, son elementos que caracterizan la relación entre el socio público y el privado los siguientes:

- a) La duración relativamente larga.
- b) La financiación del proyecto (total o parcialmente garantizado por el sector privado).
- c) La participación del socio privado en diferentes etapas de la colaboración (diseño, realización, ejecución y financiación).
- d) El reparto de los riesgos entre el socio público y el privado, al que se transfieren riesgos que habitualmente soporta el sector público.

Una de las formas de CPP más conocidas es el modelo de concesión que implica el derecho de explotación de una obra o servicio y el traspaso a las concesionarias de los riesgos inherentes a la prestación. Cuando la explotación es asumida por el sector privado, el pago del servicio prestado puede realizarse por el usuario, por la administración o por ambos. Cuando los pagos se hacen por la administración, estos suelen ser periódicos y pueden realizarse en función de la disponibilidad de la obra, es decir, de la calidad del servicio prestado (canon de disponibilidad) o de la utilización de la obra (canon de demanda) o bien de ambos factores.

La Administración de la Xunta de Galicia utilizó el contrato de concesión de obra para la construcción de las autovías objeto de este informe: autovías del Salnés, Santiago-Brión, Barbanza, Celanova y Carballo-Berdoias. En las cuatro primeras infraestructuras la administración adjudicó a una empresa privada la construcción, mantenimiento y explotación de la obra y posteriormente abona un importe en función de los vehículos que transiten por la vía, es decir, dichas autovías se licitaron por el sistema de canon de demanda. Sin embargo, en el caso de la licitación de la Autovía Carballo-Berdoias (la 3ª licitación) se realizó por el sistema de canon por disponibilidad, es decir, el pago se realizará en función de la calidad con la que se mantenga y conserve la obra.

Estas fórmulas de colaboración pueden permitir realizar inversiones públicas sin que se vean afectados el déficit y la deuda pública presentes, trasladando la carga a presupuestos futuros. Para conseguir este efecto es necesario que el empresario privado asuma parte de los riesgos de la



operación. En concreto, debe asumir en todo caso el riesgo de construcción y, por lo menos uno de los siguientes: el riesgo de demanda (uso de la infraestructura) o el de disponibilidad (calidad del servicio). La mayor parte de estas fórmulas, que se agruparon bajo la denominación de financiación extrapresupuestaria, difieren y/o fraccionan el pago de la infraestructura en un período de tiempo relativamente largo. Ahora bien, el hecho de que la inversión no figure en los presupuestos del momento de la construcción de la infraestructura no evita, en muchos casos, su repercusión presupuestaria futura ya que acabarán siendo pagados contra el presupuesto público y, por tanto, afectan a la capacidad de acción de los siguientes gobiernos.

IV.2. RESUMEN Y ACTUALIZACIÓN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL INFORME DE PEAJE EN SOMBRA APROBADO POR EL CONSEJO DE CONTAS EN 2011.

El Consello de Contas aprobó en el ejercicio 2011 un informe sobre las autovías gallegas construidas y explotadas por el sistema de peaje en sombra. En él se evaluaba la construcción de estas infraestructuras tanto desde la vertiente jurídica como desde un punto de vista económico. Las conclusiones más destacadas recogidas en el informe de 2011 fueron las siguientes:

Tramitación de los expedientes

Para justificar la necesidad de realizar las infraestructuras, la administración autonómica no realizó estudios de viabilidad completos y los sustituyó por estudios económico-financieros en los que ni se evaluó la incidencia económica y social de las obras, ni los riesgos operativos, ni la justificación estratégica de la infraestructura y tampoco se motivó que desde el punto de vista económico y presupuestario el método elegido fuera el más adecuado.

También se encontraron debilidades en los pliegos aprobados ya que, con carácter general, no establecían las pautas de baremación ni las puntuaciones otorgadas a cada uno de los aspectos para valorar dentro de los subcriterios de adjudicación lo que generaba falta de transparencia en la selección.

Respecto a la selección de los contratistas se observó cierta falta de liderazgo de la administración ya que los informes técnicos fueron realizados por empresas externas. Estos informes fijaban las pautas de baremación una vez que fueran abiertas las proposiciones de los licitadores, lo que constituía un riesgo potencial de predeterminar la selección e introducía un elevado margen de discrecionalidad.

Transferencia del riesgo de construcción

En el año 2011 eran tres las autovías construidas y abiertas al tráfico: autovía del Barbanza, la del





Salnés y la de Santiago-Brión. Las autovías de Celanova y de la Costa da Morte se finalizaron y se abrieron al tráfico con posterioridad a la emisión del informe del Consello de Contas. En el cuadro 8 se resume la información relativa a los plazos para ejecutar las obras:

Cuadro 8: Plazos contractuales de ejecución de las obras

Autovía	Plazo de construcción previsto	Puesta en servicio	Demora
Autovía Santiago-Brión	32 meses y medio	Febrero de 2008.	En plazo
Autovía del Salnés	30 meses	Julio de 2008.	6 meses
Autovía del Barbanza	34 meses y medio	Diciembre de 2008.	En plazo
Autovía de Celanova	34 meses	Enero de 2013	10 meses
Autovía de la Costa da Morte (1)	22 meses	Julio de 2016	3 años y 3 meses

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de contratación y de la información facilitada por la AXI

(1) En el caso de esta autovía las obras estuvieron suspendidas por la administración durante 22 meses para modificar el contrato a causa de la reducción de los compromisos financieros de la Xunta en virtud de la D.A. de la Ley 12/2014 de 22 de diciembre de medidas fiscales y administrativas, por lo que restando el tiempo en que las obras estuvieron suspendidas el retraso acumulado es de 1 año y 5 meses.

Respecto a la transferencia del riesgo de construcción a las concesionarias, se ha observado que en la construcción de las autovías se produjeron modificaciones del proyecto cuyos sobrecostes fueron asumidos por la administración. Así, en las autovías construidas en el momento de la emisión del informe se tramitaron expedientes de reequilibrio por las modificaciones introducidas que supusieron sobrecostes. Con carácter general, resulta cuestionable que alguna de estas modificaciones respondan a necesidades nuevas o causas imprevistas y que no se trate de riesgos de construcción cuya asunción correspondería a la concesionaria, o cuestiones que se debieron resolver en la fase preparatoria del contrato. Además, en las autovías de Santiago-Brión y del Salnés, los modificados de obras fueron abonados mediante pago directo en el momento de su aprobación, aunque la normativa y la jurisprudencia¹⁷ no amparan esta forma de compensación y se inclinan por que las modificaciones se materialicen a través de variaciones del plazo de la concesión o de las tarifas.

Transferencia del riesgo de demanda

En el informe de 2011 se alertaba sobre el mal comportamiento del tráfico respecto de las previsiones realizadas y de las incertidumbres que la caída del tráfico generaba sobre la viabilidad económica de las concesiones y se advertía que ante eventuales solicitudes de reequilibrio motivadas por el menor uso de la infraestructura respecto de las previsiones, el pliego de condiciones era claro al cerrar esta posibilidad señalando expresamente que la concesionaria asumía el riesgo de la demanda, sin que pudiera reclamar a la administración ninguna compensación por la evolución real del tráfico.

En el informe se concluyó que las concesionarias presentaron importantes bajas económicas en la

¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo del 9 de mayo de 2014 (recurso casación 1457/2013) y sentencia del Tribunal Supremo 200/2019, del 22 de mayo.



tarifa ofertada con la finalidad de ganar el concurso lo que les obligó a realizar previsiones excesivamente optimistas del comportamiento del tráfico que pusieron de manifiesto su irrealidad desde el momento inicial que las autovías fueron abiertas. De hecho, en tres de las cuatro autovías gestionadas mediante el sistema de canon de demanda se produjeron reequilibrios motivados por la mala estimación del tráfico, por lo que se confirmaron las predicciones formuladas en el informe del Consello de Contas.

Estabilidad presupuestaria y déficit público

El principal motivo que determinó el empleo de contratos de concesión de obra pública para la construcción y explotación de las autovías en Galicia fue el de intentar diferir y fraccionar el impacto en las cuentas públicas y, en particular, en el déficit y en la deuda de la Comunidad. Esta posibilidad está prevista en las normas contables europeas (Sistema Europeo de Cuentas) y actuó como un importante incentivo en el uso de fórmulas de colaboración público privada en España y Europa.

Para conseguir este efecto de diferimiento a lo largo de la duración de la concesión, evitando que las autovías afecten al déficit inicialmente (en el momento de la construcción y por el valor total de la inversión), es necesario que la administración transfiera al concesionario el riesgo de construcción en todo caso y, por lo menos, uno de los siguientes: el riesgo de disponibilidad (vinculado a la calidad del servicio) o el de demanda (vinculado al uso).

Sin embargo, cuatro de las cinco autovías analizadas en este informe consolidaron en el déficit y deuda pública al entender la Administración del Estado que en los contratos de las autovías gallegas no se transfirieron al socio privado los riesgos de manera idónea y suficiente.

Ya en el año 2011 tres de las autovías (Salnés, Santiago-Brión y Barbanza) habían sido consideradas activos públicos por lo que la inversión de la administración, en el momento de su construcción, consolidó en el déficit y en la deuda pública. El motivo por el que administración del Estado (Comité Técnico formado por el Banco de España, el Instituto Nacional de Estadística y la Intervención General) consideró estas inversiones activos públicos obedeció fundamentalmente a la inclusión de una cláusula por la que se fijaba un tope a los ingresos de la concesionaria.

Por lo que respecta a la autovía de Celanova, pese a que inicialmente fue considerada un activo privado, en febrero de 2013 el Grupo de Trabajo emitió un informe en el que concluyó que la inversión es un activo público, ya que la administración asumía la mayor parte del riesgo de construcción tras la modificación operada en el ejercicio 2012, por la que se incrementó la tarifa inicial con el fin de solventar los problemas del cierre de la financiación que experimentó la concesionaria.

En el caso de la autovía de la Costa da Morte, la administración autonómica solicitó informe antes





de la licitación al Grupo de Trabajo que consideró que los riesgos eran transferidos de manera suficiente y adecuada al concesionario por lo que la infraestructura era considerada un activo privado.

Como se observa, en cuatro de las infraestructuras proyectadas las inversiones finalmente fueron considerados activos públicos y tuvieron impacto en el déficit y en la deuda en el momento de la construcción cuando paradójicamente las restricciones al déficit público y, por tanto, evitar ese impacto fueron uno de los principales argumentos empleados para la elección del sistema concesional.

En cualquier caso, a pesar del argumento contable, es necesario tener en cuenta que el resultado presupuestario de los ejercicios en los que se construyeron las autovías de Salnés, Barbanza y Santiago-Brión mostró que, finalmente, hubo margen para haber acometido la construcción de las infraestructuras desde el presupuesto público a través de las modalidades tradicionales de contratación.

Transparencia de la información presupuestaria

Hasta la aprobación de los presupuestos de 2011, el documento presupuestario no ofrecía información sobre los contratos de colaboración público-privados y de concesión de obra pública. La Ley de presupuestos de 2011 mejoró la información y control de estos contratos. Con todo, los importes consignados en los presupuestos adolece de algún error que debería enmendarse. En particular, se debe corregir el importe de la inversión de adjudicación de la autovía de la Costa da Morte y también los pagos previstos (por estar todas estas magnitudes sobreestimadas al no tener en cuenta la reducción de la longitud de la autovía). También están sobreestimados los pagos en la autovía Santiago-Brión.

Por otra parte, en los proyectos de presupuestos de los compromisos futuros están registrados dentro del capítulo VI en la aplicación 512B 6004 "*canon de demanda*" (en el caso de las autovías del Salnés, Santiago-Brión, Barbanza y Celanova) y en la aplicación 512B 6004 "*canon de disponibilidad*" en el caso de la autovía de la Costa da Morte. La inclusión de la totalidad del canon dentro del capítulo VI puede ofrecer una imagen sobredimensionada del esfuerzo inversor de la administración, ya que parte del canon está destinada a abonar gastos financieros y gastos de conservación y mantenimiento.

La información existente a nivel presupuestario contrasta con una carencia de información a nivel de liquidación. La información presupuestaria y patrimonial relativa a los contratos de concesión y de colaboración público-privada debe figurar en las cuentas que rinda la Axencia Galega de Infraestructuras. Sin embargo, en las cuentas de la Axencia no se recogió información alguna sobre las autovías financiadas por el sistema de peaje en sombra. Tampoco se recogieron estas



infraestructuras en el Balance de situación, dentro de su inmovilizado material. Esta debilidad está generada también por el hecho de que el Plan de Contabilidad Pública de Galicia, a diferencia del Plan General de Contabilidad Pública Estatal, no regula el tratamiento contable de las concesiones y acuerdos de colaboración público-privados.

Comparación entre la alternativa pública y público-privada

En el informe del ejercicio 2011 se hizo un análisis comparativo, en términos económicos, entre la alternativa pública y la público-privada para las tres autovías que estaban en funcionamiento en ese momento. El análisis mostró un resultado favorable a la opción pública en dos autovías (Santiago-Brión y Salnés), y eso a pesar de que se consideraron sobrecostes constructivos superiores en la alternativa pública respecto de la público-privada. En la autovía del Barbanza, la opción concesional tenía un menor coste, a la fecha de emisión del informe, debido a la excepcional caída del tráfico (29% inferior al previsto por la concesionaria) y a que en la opción pública se consideró un modificado equivalente al 36% del presupuesto inicial, mientras que en la alternativa público-privada no se consignó ninguna cantidad por este concepto, ya que en esta autovía, a pesar de iniciarse la tramitación de un expediente de reequilibrio, el expediente no estaba resuelto en ese momento. Si actualizamos el estudio con la cantidad finalmente pagada por la administración (después de la publicación del informe de 2011), el comparador también indicaría que en este caso la opción pública era preferible a la concesión por la que optó la administración.

Además, en el informe se advertía que en caso de realizar reequilibrios económicos que incrementaran los pagos a las concesionarias (como finalmente sucedió), el análisis financiero resultaría claramente favorable a la opción pública frente a la opción de concesión escogida por la administración.

Sostenibilidad e impacto futuro

En los últimos presupuestos autonómicos presentados a la fecha de emisión del informe de 2011, la utilización de fórmulas de pago aplazado (financiación extrapresupuestaria) para la financiación de infraestructuras representaba más del 38% de la inversión total prevista, con una repercusión presupuestaria por las actuaciones ya iniciadas próxima a los 200 M€ anuales. Los planes anunciados por la administración en aquel momento podrían duplicar esta cantidad. El informe advertía que este hecho generaba incertidumbre en cuanto a la sostenibilidad futura de las finanzas, restringía el margen de maniobra de próximos gobiernos y trasladaba la carga de las inversiones presentes a generaciones futuras. La crisis económica, la falta de financiación en el sector concesional, los efectos derivados del propio informe del Consello de Contas y los problemas surgidos en la explotación de las autovías en concesión provocaron que no se llevaran a cabo estos planes y se frenara el uso del modelo concesional en el desarrollo de carreteras en Galicia.





IV.3. MARCO NORMATIVO DEL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO-FINANCIERO DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN

En este epígrafe se evalúan dos cuestiones que conforman el marco normativo de los expedientes de restablecimiento del equilibrio económico-financiero de los contratos de concesión.

Por un lado, se analizan los fundamentos jurídicos en los que se apoyan los expedientes tramitados: la regulación del restablecimiento del equilibrio económico financiero recogida en la normativa contractual, lo que los contratos firmados y los pliegos de contratación reflejan al respecto y lo dispuesto en las normas presupuestarias que aprobó la comunidad autónoma en los ejercicios 2013 y 2014.

Por otra parte, se evalúa la responsabilidad *patrimonial de la administración* en materia contractual según las normas de contratación y los pliegos y contratos firmados.

La regulación del restablecimiento del reequilibrio económico-financiero de los contratos

La regulación de la modificación de las concesiones y del restablecimiento del equilibrio económico-financiero analizada en este informe se encuentra recogida tanto en el texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas (TRLCAP) aprobado por el Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, como en el texto refundido de la Ley de contratos del sector público (TRLCSP) aprobado por el Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en función de la Ley que sea aplicable a cada expediente. Según la D.Tª primera del TRLCSP *los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se regirán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior*, por lo que los expedientes de reequilibrio de los contratos de las autovías del Barbanza, del Salnés y de Santiago-Brión se regirán por el TRLCAP. Por el contrario, los expedientes de reequilibrio de las autovías de Celanova y de la Costa da Morte se tramitarán al amparo del TRLCSP ya que fueron adjudicados con esta Ley en vigor. Con todo, la modificación de las concesiones y el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de los contratos se regulan de manera similar en ambas normas contractuales, que obligan a la administración al reequilibrio económico-financiero del contrato en tres supuestos:

- a) *Cuando la Administración modifique, por razones de interés público, las condiciones de explotación de la obra.*
- b) *Cuando causas de fuerza mayor o actuaciones de la Administración determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión.*
- c) *Cuando se produzcan los supuestos que se establezcan en el propio contrato para su revisión.*



Es necesario destacar que los artículos 270.2 y 290.4 de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público excluyen expresamente del restablecimiento del equilibrio económico-financiero aquellas modificaciones que surjan del incumplimiento de las previsiones de la demanda, ya sean las recogidas en el estudio de la Administración o en el estudio que pudiera realizar la concesionaria, al entenderse incluidas en el riesgo operacional de la concesión. Si bien esta Ley no es de aplicación a los expedientes de reequilibrio que se incluyen en este informe es importante mencionarla, ya que la causa de aprobar varios de esos expedientes fue la caída de las previsiones del tráfico. En cualquier caso, antes de la modificación legal ya existía jurisprudencia consolidada que consideraba que, en el marco de la normativa anterior, las caídas del tráfico a consecuencia de la crisis económica de 2008 no daban lugar a reequilibrios económicos.

Aunque en la normativa contractual de aplicación a los expedientes revisados no se prohibía expresamente el restablecimiento del equilibrio económico-financiero a causa de la caída del tráfico, los pliegos y los contratos de las autovías gestionadas mediante el sistema *de canon de demanda* cerraron esta posibilidad al transferir al concesionario los riesgos inherentes a la concesión. Así, en los contratos se otorgan a la sociedad concesionaria *los riesgos y las responsabilidades que se deriven del presente contrato* en los términos establecidos en los PCAP, donde se especifica que *“los riesgos y responsabilidades que se deriven de la redacción del proyecto y la financiación, construcción, explotación y conservación de la autovía objeto de concesión...”* los asume la entidad concesionaria. Los pliegos precisan una serie de riesgos que corresponden a la sociedad concesionaria entre los que se encuentra el *riesgo y ventura de demanda, sin que pueda reclamarse de la Administración concedente compensación alguna por el hecho de que la evolución real del tráfico difiera del previsto en las prognosis de tráfico aportadas por la administración concedente o previstas por la sociedad concesionaria. En ningún caso, se derivarán responsabilidades para la Administración concedente respecto a la evolución del número de vehículos que circulen por la autovía*, por lo que claramente el riesgo de demanda corresponde a la sociedad concesionaria.

A pesar de la contundencia y claridad de la cláusula contractual se aprobaron reequilibrios económico-financieros basados en la caída del tráfico previsto. La Axencia de Infraestruturas encuentra la habilitación legal para aprobarlos en la disposición adicional vigésima de la Ley 11/2013, de 26 de diciembre de presupuestos generales de la comunidad autónoma para el ejercicio 2014, que establece lo siguiente:

Uno. En atención a la concurrencia de razones de interés general, se habilita a la Axencia Galega de Infraestruturas para adoptar las medidas de restablecimiento del equilibrio económico necesarias para garantizar la viabilidad económica de la





explotación de las concesiones de obra pública bajo régimen de canon de demanda en aquellos supuestos en que se produjera una alteración extraordinaria e imprevisible en las previsiones de utilización de la obra recogidas en los estudios de tráfico aprobados en su día por la Administración y en los planes económico-financieros tenidos en cuenta para la adjudicación de los contratos.

Dos. Las medidas de reequilibrio económico se acordarán dentro de los límites de las dotaciones consignadas cada año en el presupuesto de la Axencia Galega de Infraestructuras, y exigirán la previa petición de la concesionaria a la que se acompañe la documentación técnico-financiera que acredite la inviabilidad de los contratos a través del análisis de resultados de rentabilidad de los accionistas y del cumplimiento de ratios financieras.

Tres. Las condiciones del reequilibrio habrán de limitarse a lo indispensable para asegurar la viabilidad del contrato a través del cumplimiento de las ratios financieras exigidas sin que se alteren las condiciones de calidad de la obra pública. La Axencia Galega de Infraestructuras fijará, en cada caso, las condiciones en que las citadas medidas deban ser aplicadas, las circunstancias en que puedan quedar sin efecto y las consecuencias económico-financieras de las mismas.

Cuatro. La Axencia Galega de Infraestructuras introducirá las condiciones oportunas para que las medidas adoptadas queden sin efecto en el momento en que la viabilidad financiera de los contratos esté garantizada.

Cinco. En los supuestos previstos en la presente disposición, la Axencia ponderará el ejercicio de sus prerrogativas contractuales con el objetivo de garantizar la mejor solución para el interés general, de tal manera que, previos los estudios de viabilidad económico-financiera precisos, podrá optar por aplicar las medidas de reequilibrio previstas o proceder a la resolución de los contratos y a una nueva licitación para la adjudicación de otros bajo las condiciones pertinentes y con relevo del modelo de canon de demanda empleado.

En los casos de nueva licitación, podrá imponerse como condición a los adjudicatarios la asunción de la infraestructura construida y la asunción de todos los riesgos de construcción, así como la obligación de estos de abonar al concesionario saliente las cantidades que de acuerdo con la legislación de contratos del sector público deba abonar la Administración en razón de la resolución del contrato, incluidas las inversiones realizadas en razón de la expropiación de terrenos, ejecución de obras de



construcción y adquisición de bienes que fueran necesarios para la explotación de la obra objeto de la concesión.

Con base en esta disposición, la administración autonómica está facultada para aprobar el expediente de reequilibrio siempre que se produzca, y se acredite en el expediente, *una alteración extraordinaria e imprevisible en las previsiones de utilización de la obra recogidas en los estudios de tráfico aprobados en su día por la Administración y en los planes económico-financieros tenidos en cuenta para la adjudicación de los contratos.* Con todo, no es menos cierto que este no es ninguno de los supuestos previstos en la normativa contractual en los que la administración esté obligada a restablecer el equilibrio económico-financiero del contrato, por lo que con la aprobación de la disposición adicional 20ª de la Ley 11/2013, la administración reequilibró las concesiones en el supuesto de caída de la demanda del tráfico de las autovías, desvirtuando así las transferencias de riesgo plasmadas en los pliegos y en los contratos y en sentido contrario a la jurisprudencia y a la posición actual del legislador estatal en materia contractual.

En el caso de la autovía de la Costa da Morte (*canon de disponibilidad*) el expediente de modificación y restablecimiento del equilibrio económico-financiero se impulsa por parte de la Administración para disminuir los compromisos financieros futuros por razones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Para ello la administración aprueba una disposición adicional específica (5ª) en la Ley 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas,

Articulación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el régimen contractual de la concesión de obra pública de la autovía de la Costa da Morte.

Uno. En atención a la concurrencia de razones de interés general por razones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la Axencia Galega de Infraestructuras procederá a la resolución parcial del contrato de concesión de obra pública de la autovía de la Costa da Morte en lo relativo a la construcción de las obras de desdoblamiento entre los enlaces de Baio norte-Santa Irene y de la autovía entre los enlaces de Santa Irene y Berdoias, al objeto de reducir el volumen de compromisos de gasto que se derivan de este contrato.

Dos. El plan económico-financiero de la concesión deberá adaptarse para restablecer el equilibrio económico de la concesión y recoger, en todo caso, mediante los oportunos ajustes, los efectos derivados de la disminución de los costes de las obras, de explotación, financieros y otros para la concesionaria. A estos efectos, la retribución económica prevista en el indicado plan en concepto de canon de disponibilidad integrará, como compensación al concesionario por todos los conceptos derivados de la presente disposición, el importe de





las inversiones ya realizadas por razón de la expropiación de terrenos y de la ejecución de las obras de construcción en las actuaciones objeto de resolución.

Por tanto, al ser una modificación introducida por la Administración, esta está obligada a restablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión en virtud de lo establecido en el artículo 258.2,a) del TRLCSP y de la cláusula 39 del PCAP "los efectos derivados del incremento o disminución del importe total de las obras inicialmente previsto darán lugar a los ajustes en el PEF de la concesión".

La responsabilidad patrimonial de la administración en materia contractual

En los supuestos de extinción de la concesión, aunque la causa de resolución del contrato sea imputable al concesionario, la administración está obligada a compensar al concesionario por el importe de las inversiones que hubiese realizado y que reierten al patrimonio público, ya que en el caso contrario se produciría un enriquecimiento injusto de la administración. Esta compensación es conocida como responsabilidad patrimonial de la administración (RPA). La normativa contractual, los pliegos y los contratos firmados fijan los criterios de valoración de la RPA e incluso el importe máximo ofertado por la concesionaria en la licitación y que supone el límite del pago de la administración.

En la normativa contractual se distinguen dos regímenes: el previsto en el TRLCAP y en el TRLCSP hasta la modificación introducida por la Ley 40/2015 de régimen jurídico del sector público (en lo sucesivo LRJSP) y el previsto en el TRLCSP después de la modificación de la LRJSP y en la Ley 9/2017 de contratos del sector público.

En la normativa antigua, que es la que se aplica a los expedientes de reequilibrio que se evalúan en este informe, ante un supuesto de resolución contractual la concesionaria tiene derecho a percibir de la Administración el importe de las inversiones realizadas por razón de las expropiaciones de los terrenos, de la ejecución de las obras de construcción y por la adquisición de los bienes que sean necesarios para la explotación de la concesión, después de tener en cuenta el grado de amortización de las inversiones en función del tiempo que reste para la finalización de la concesión y de lo dispuesto en el PEF. En definitiva, la administración está obligada a pagar al concesionario las inversiones no amortizadas sin que se traslade al concesionario el riesgo derivado de la posible variación del valor de mercado de la concesión.

La reforma introducida en la normativa contractual por la LRJSP trató de reducir el impacto en las cuentas públicas de la resolución de la concesión por causas no imputables a la administración, estableciendo un nuevo procedimiento con el fin de que un posterior adjudicatario pague las cantidades que la Administración debe entregar al concesionario saliente. En este procedimiento



La Administración convocará una nueva licitación de la concesión mediante subasta y con el precio como único criterio de adjudicación. El tipo de licitación se determinará por la actualización (al tipo de descuento del interés de las obligaciones del Tesoro a diez años incrementado en 300 puntos básicos) de los flujos de caja que esperaba obtener la concesionaria saliente en el período que resta desde la resolución del contrato hasta reversión de la concesión. Si quedara desierta la subasta, se convocaría una nueva licitación, siendo el tipo de licitación el 50% de la primera. Si la segunda licitación también quedara desierta, la Administración pagaría la RPA a la concesionaria y el valor de la concesión será el tipo de la segunda licitación (50% de la primera). Con todo, la concesionaria saliente o los titulares de, por lo menos, el 5% del pasivo exigible de la empresa concesionaria, pueden presentar un nuevo comprador que abone, al menos, el tipo de licitación y en este caso el valor de la concesión será el pagado por el nuevo comprador. En definitiva, en la novación de la normativa contractual el valor de la RPA será el valor que esté dispuesto a pagar un nuevo concesionario, es decir, prima el valor de mercado.

Como se observa, el impacto para las cuentas públicas es muy diferente según la normativa de aplicación, ya que antes la concesionaria tenía garantizada la inversión asumida mientras que la Administración se veía abocada a una posición perjudicial, pues aunque la resolución del contrato fuera por causa imputable al contratista, se encontraba obligada a efectuar un importante pago a favor de la concesionaria que causaba la resolución de la concesión. Tras la modificación de la normativa contractual por la LRJSP la posición de la administración es más ventajosa ya que solo asume el valor de mercado de la concesión y trasladará a un tercero el pago de la RPA en caso de que haya un nuevo licitador.

En los expedientes que se revisan en este informe se aplica la normativa vigente antes de la modificación de la LRJSP, claramente desfavorable para la administración y así se recoge en los PCAP *la administración concedente indemnizará a la sociedad concesionaria por el importe del valor patrimonial de las inversiones realizadas en la autovía objeto de la concesión por razón de las expropiaciones, obras de construcción, adquisición de bienes necesarios para la explotación de la autovía y por la incorporación de bienes inmuebles incorporados que sean necesarios para la explotación, sin que se puedan pagar por conceptos diferentes y en todo caso con el límite de la RPA máxima que queda fijada según los diferentes contratos en los siguientes importes:*

Cuadro 9: RPA máxima por autovía

Infraestructura	Concesionario	Importe RPA máxima
Autovía del Barbanza	Autovía del Barbanza, C.X.G,S.A.	85.287.807 € a 31.12.2004
Autovía del Salnés	Autopista del Salnés, C.X.G,S.A.	42.500.000 € a 31.12.2004
Autovía Santiago-Brión	Concesionaria Santiago-Brión, S.A	72.023.443 € a 31.12.2004
Autovía de Celanova	Autopista Ourense-Celanova, C.X.G,S.A.	64.500.000 € a 31.12.2007
Autovía de la Costa da Morte	Autopista Costa da Morte, C.X.G,S.A.	175.000.000 € a 31.12.2010

Fuente: elaboración propia a partir de los contratos firmados con las empresas concesionarias





IV.4. VALORACIÓN INDIVIDUAL DE LOS EXPEDIENTES DE REEQUILIBRIO ECONÓMICO TRAMITADOS

Desde la firma de los contratos de concesión la comunidad autónoma tramitó 13 expedientes de restablecimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión, aprobando 8 de ellos y rechazando 5 solicitudes. En el cuadro 10 se recogen los datos más destacables de los expedientes de reequilibrio económico-financiero solicitados por las empresas concesionarias agrupados por autovía:

Cuadro 10: Expedientes de reequilibrio económico-financiero tramitados desde la firma de los contratos

Infraestructura	Concesionario	Fecha contrato	Número y epígrafe del informe	Fecha expediente reequilibrio	Causa expediente reequilibrio	Forma de pago/Importe
Autovía Santiago-Brión	Concesionaria Santiago-Brión, S.A	15.09.2005	1º (IV.4.1.1)	29.12.2008	Ejecución del proyecto modificado número 1	Aportación monetaria Xunta / 8.160.331,11 €
			2º (IV.4.1.2.)	No aprobado	Solicitud de reequilibrio por caída del tráfico al amparo de la D.A. 20 de la Ley 11/2013 de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014	No aprobado
			3º (IV.4.1.3.)	No aprobado	Solicitud de restablecimiento del equilibrio económico-financiero por el impacto de la COVID19	No aprobado
Autovía del Salnés	Autopista del Salnés, C.X.G.S.A.	16.09.2005	1º (IV.4.2.1.)	19.12.2008	Ejecución del proyecto modificados número 1 y 2	Aportación monetaria Xunta / 10.673.563,37€
			2º (IV.4.2.2.)	31.12.2014	Integración parcial en la concesión del nuevo enlace de Curro + reequilibrio por caída del tráfico al amparo de la D.A. 20 de la Ley 11/2013 de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014	Incremento de la tarifa (38%)
			3º (IV.4.2.3.)	No aprobado	Solicitud de restablecimiento del equilibrio económico-financiero por el impacto de la COVID19	No aprobado
Autovía del Barbanza	Autovía del Barbanza, C.X.G.S.A.	12.05.2006	1º (IV.4.3.1)	31.05.2013	Ejecución del Proyecto Modificado número 1	Aportación monetaria ¹⁸ / 21.729.501,96 €
			2º (IV.4.3.2)	31.12.2014	Solicitud de reequilibrio por caída del tráfico al amparo de la D.A. 20 de la Ley 11/2013 de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014	Incremento de la tarifa (35%)
			3º (IV.4.3.3)	No aprobado	Solicitud de restablecimiento del equilibrio económico-financiero por el impacto de la COVID19	No aprobado
Autovía Ourense-Celanova	Autopista Ourense-Celanova, C.X.G.S.A.	19.05.2009	1º (IV.4.4.1)	14.02.2012	Imposibilidad de la concesionaria para cerrar la captación de recursos ajenos necesarios para financiar la ejecución del contrato	Incremento de la tarifa (20%)
			2º (IV.4.4.2)	31.12.2014	Solicitud de reequilibrio por caída del tráfico al amparo de la D.A. 20 de la Ley 11/2013 de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2014	Incremento de la tarifa (72,81%).
			3º (IV.4.4.3)	10.07.2020	Revisión del contrato por aplicación de lo establecido en el expediente de reequilibrio de 2014	Reducción de las tarifas en 10%
			4º (IV.4.4.4)	No aprobado	Solicitud de restablecimiento del equilibrio económico-financiero por el impacto de la COVID19	No aprobado
Autovía Costa da Morte	Autopista Costa da Morte, C.X.G.S.A.	10.06.2011	1º (IV.4.5)	19.03.2015	Resolución parcial del contrato en virtud de la D.A. 5º de la Ley 11/2014 de medidas fiscales y administrativas.	Disminución de obra y reducción del canon disponibilidad máxima (-20,98%)

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes derivados de las solicitudes de reequilibrio económico-financiero

La motivación principal en los expedientes de reequilibrio tramitados se encuentra en tres causas:

¹⁸ Cuadro modificado en el trámite de alegaciones.



- a) Las modificaciones contractuales introducidas por la administración en la fase de construcción.
- b) La caída de los ingresos de las concesionarias por la debilidad de la demanda.
- c) La caída de ingresos por el impacto de la COVID 19.

Respecto a las modificaciones introducidas en la fase de construcción, se hace referencia a los reequilibrios económico-financieros en las autovías gestionadas bajo el régimen de canon de demanda, que se produjeron a consecuencia de modificaciones del proyecto aprobado, y que en su mayoría ya fueron tratados en el informe del ejercicio 2011. Respecto a los reequilibrios que se produjeron después de emitido el informe del ejercicio 2011 son tratados en este informe más detalladamente. En particular, se aborda la resolución parcial del contrato con la concesionaria de la autovía de la Costa da Morte a consecuencia de la reducción de compromisos financieros que la administración autonómica asumió con la aprobación de la Ley 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

Respecto a las modificaciones por la debilidad de la demanda, se evalúa el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de los contratos de concesión de las autovías del Barbanza, Salnés, Celanova y Santiago-Brión (en este caso desestimado), que traen como causa la caída del tráfico respecto de las prognosis efectuadas, al amparo de lo establecido en la disposición adicional de la Ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma para el ejercicio 2014. Las cuatro autovías gestionadas a través del sistema *de canon de demanda* solicitaron el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión debido a la caída del tráfico experimentada, lo que no les permitía cumplir con las ratios marcadas por las entidades que aportaron la financiación ajena de la concesión. La AXI accedió a tres de las cuatro solicitudes y desestimó la de la concesionaria de la autovía Santiago-Brión.

Por lo que respecta a la caída de ingresos por la COVID 19, se hace un análisis de las solicitudes de restablecimiento de equilibrio económico efectuadas por los 4 concesionarios de las autovías con riesgo de demanda con motivo de la caída del tráfico por las restricciones de movilidad y que fueron todos ellos rechazados por la administración autonómica.

A pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación de algunos de estos reequilibrios, es necesario tener en cuenta que en la medida en que muchos de ellos se materializaron a través del incremento de tarifas durante toda la vida de la concesión, las renegociaciones hechas están teniendo efectos económicos en el presente y en el futuro más allá de 2030. La posibilidad de revisar estos acuerdos, en los términos que se explicarán en este informe, dota de oportunidad y actualidad el análisis de estos expedientes de restablecimiento del equilibrio económico.





El tratamiento de los expedientes de restablecimiento del equilibrio económico-financiero se agrupa por autovías.

IV.4.1. Reequilibrios económico-financieros en la autovía de Santiago-Brión, AG-56

El 13 de junio de 2005, seis días antes de la celebración de las elecciones autonómicas, la administración autonómica adjudicó el contrato a la agrupación DRAGADOS (IRIDIUM) CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURAS S.A. (70%), EXTRACO CONSTRUCCIONS Y PROYECTOS S.A. (15%) FRANCISCO GÓMEZ Y CÍA, S.L. (15%) para la construcción de la autovía Santiago-Brión y el corredor Pardiñas-As Galanas. El contrato se firmó en septiembre de 2005 con la entidad constituida al efecto, Concesionaria Santiago-Brión, S.A., y la autovía entró en servicio en febrero de 2008. Los datos básicos de la adjudicación fueron los siguientes:

- Tarifa ofertada para vehículos ligeros: 0,0642 euros/vehículo-Km. (IVA incluido).
- Tarifa ofertada para vehículos pesados: 0,0899 euros/vehículo-Km. (IVA incluido).
- VAN máximo: 182.871.881,00 € (31 diciembre de 2004, IVA incluido, con tasa de descuento del 5% anual).
- Límite de vehículos/Km/año a partir del cual no se abonará la tarifa: 140.700.000 para vehículos ligeros y 8.300.000 para vehículos pesados.
- Responsabilidad patrimonial de la administración: 72.023.443 € a 31.12.2004.
- Plazo de la concesión: 30 años.

IV.4.1.1. Ejecución del modificado nº 1 y otras actuaciones no previstas en el proyecto

La construcción de la autovía de Santiago-Brión fue objeto de un incremento de la inversión que implicó una compensación económica a la sociedad concesionaria de 8,16 millones de euros¹⁹ aprobada por la administración autonómica en diciembre de 2008 en el mismo año en el que se abrió la autovía al tráfico.

Este expediente ya fue evaluado en el informe que emitió el Consello de Contas en el ejercicio 2011, por lo que ahora solo se reproducen las consideraciones más destacables que se efectuaron en aquel documento:

- El análisis del expediente cuestiona la efectiva concurrencia de necesidades nuevas o causas imprevistas, como requisitos necesarios para poder introducir modificaciones en el proyecto una vez perfeccionado el contrato.

¹⁹ La concesionaria cuantificó el reequilibrio en 25,38 millones, la administración aprobó un presupuesto de modificación de 11,03 millones de los que 8,16 fueron asumidos por esta.



- En cuanto a las actuaciones adicionales que incrementan la inversión en 3,09 millones de euros no consta que se adoptasen los trámites administrativos que amparen su ejecución de conformidad con la normativa contractual, ya que no se consideraron en la redacción del proyecto modificado, ni consta la emisión de informe por la inspección de construcción, ni redacción, supervisión o aprobación del oportuno proyecto.
- Los gastos financieros abonados (1,07 M€) tienen por objeto compensar el coste financiero devengado entre el incremento de la inversión realizada por la concesionaria y el pago (a través del reequilibrio) realizado por la administración. Con todo, el planteamiento realizado adolece de los siguientes defectos. En primer lugar, en el resto de expedientes de reequilibrio la administración no asumió cantidad alguna por este concepto. En segundo lugar, para un incremento de inversión de 5,83 M€ se pagan unos intereses de 1,07 M€ (lo que representa un 18,3%).
- El importe abonado en concepto de gastos de conservación (1,26 M€) tiene por objeto compensar el incremento en el gasto de explotación que se derivará para la concesionaria por el incremento de tráfico que circula por el tramo inicial de la autovía, al modificarse el enlace de Santiago-Sur. El abono de esta cantidad es cuestionable, entre otros motivos, porque supone adelantar al concesionario gastos en los que aún no incurrió, lo que no se corresponde con la esencia y naturaleza de un expediente de restablecimiento del equilibrio económico. Además, al contrario de lo aplicado en los gastos financieros, la actualización de estos gastos de conservación no se realizó teniendo en cuenta la tasa de rentabilidad del accionista, efectuándose a un tipo sensiblemente inferior (inflación prevista), lo que determinó un mayor importe a compensar.
- La compensación económica abonada a la sociedad concesionaria, a consecuencia de la alteración del equilibrio económico financiero del contrato, consistió en un desembolso por parte de la Administración que abonó directamente a la sociedad concesionaria 8,16 millones de euros. Resulta cuestionable y no se justifica la forma de compensación (aportación monetaria) por la que optó la Administración frente a otras opciones, por las que se inclina la normativa aplicable, como la modificación de las tarifas establecidas por la utilización de la obra o modificaciones del plazo concesional.

IV.4.1.2. Solicitud de reequilibrio económico-financiero por la caída del tráfico

Descripción del expediente de reequilibrio

En el ejercicio 2014 la concesionaria solicitó el restablecimiento del reequilibrio económico-financiero del contrato al estimar que se rompió la economía del contrato debido a la caída de la demanda en la autovía. La administración desestimó esta solicitud.





La entidad concesionaria presentó dos solicitudes de reequilibrio: la inicial (17.10.2014) en la que evaluaba la caída del tráfico respecto de la oferta que presentó al concurso y otra solicitud posterior (6.03.2015), tras la contestación de la Xunta, en la que se analiza también la caída del tráfico respecto de las previsiones de la administración autonómica en la licitación. La empresa aduce que fruto de la crisis económica se produce una caída del tráfico imprevisible que permite enmarcar el supuesto que nos ocupa dentro de una *alteración extraordinaria e imprevisible en las previsiones de utilización de la obra recogidas en los estudios de tráfico aprobados en su día por la Administración y en los planes económico-financieros tenidos en cuenta para la adjudicación de los contratos*, como exige la disposición adicional 20ª de la Ley 11/2013.

Además, la empresa concesionaria cuestiona la viabilidad de la concesión si no se aprueba el reequilibrio económico-financiero, ya que se podría producir una cancelación de la financiación ajena de la concesión por incumplirse la Ratio de cobertura del servicio de la deuda (RCSD). El modelo aportado por la empresa determina que sería preciso un incremento de la tarifa del 46% para cumplir con la ratio RCSD del 1,05 exigido por los bancos.

La Administración autonómica contrató a la mercantil de ingeniería EPTISA para evaluar la solicitud de reequilibrio presentada por la concesionaria. Tras el análisis de la consultora, la AXI emite un informe en el que concluye que no procede incremento de la tarifa ya que la concesionaria *dispone de recursos que podrían garantizar la viabilidad del contrato* y el director de la AXI resuelve desestimar el reequilibrio solicitado.

La empresa concesionaria recurre en alzada ante el presidente de la AXI la resolución adoptada alegando falta de motivación de la resolución. La administración emite dos nuevos informes en los que se menciona que el informe de EPTISA sirve de fundamento y motivación para la desestimación de la solicitud presentada por la sociedad concesionaria. En el último de estos informes (22.07.2015) se precisa que, según lo dispuesto en la disposición adicional 20 de la Ley 11/2013, para que se adopten las medidas de reequilibrio previstas en dicha disposición es necesario que *la alteración extraordinaria e imprevisible en las previsiones de utilización de la obra* se refieran tanto a las recogidas en los estudios de tráfico aprobados en su día por la Administración como a las previsiones efectuadas por la concesionaria en la licitación. En definitiva, la administración resuelve la desestimación del recurso de alzada presentado.

La empresa concesionaria recurrió la resolución por la que se desestimó el recurso de alzada y la resolución del 22.04.2015 por la que se desestimó la solicitud de reequilibrio económico financiero, por entender ambas contrarias al ordenamiento jurídico, ante la sala del contencioso del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (que al no ser la instancia competente deriva las actuaciones al Juzgado Contencioso-Administrativo nº1 de Santiago de Compostela).



El 07.02.2018 falla el Juzgado y en los fundamentos de la sentencia se alude la necesidad de analizar con carácter previo si existe motivación suficiente o no en las resoluciones impugnadas. Y, en efecto, concluyen que las resoluciones carecen de la motivación suficiente ya que, no aclara la administración si la desestimación del reequilibrio se debe a que la concesionaria dispone de los recursos necesarios para garantizar la viabilidad de la concesión, ni cuáles son esos recursos, o si obedece al argumento de que la caída del tráfico debe ser imprevisible también respecto del tráfico previsto por la administración o si la desestimación obedece a ambas causas. En consecuencia, el Juzgado falla anular la resolución y retrotraer las actuaciones con el fin de que la administración dicte una resolución motivada.

Tras el fallo, la AXI emite un nuevo informe (30.07.2018), en el que intenta motivarse la desestimación del reequilibrio basándose en el incumplimiento de los requisitos de la disposición adicional 20 de la Ley 11/2013. Según dicho informe deben cumplirse tres requisitos para que puedan adoptarse las medidas de restablecimiento del equilibrio económico financiero de la concesión con base en la disposición adicional:

- Que se produzcan alteraciones extraordinarias en el tráfico que circula por la autovía respecto de las previsiones tanto de la administración como de la concesionaria, y concluye que respecto del tráfico previsto en el pliego no puede estimarse que la alteración sea extraordinaria, ya que la caída del tráfico fluctúa desde el 9,96% en el ejercicio 2009 al 11,23% en el ejercicio 2017.
- Que la caída del tráfico tenga un carácter imprevisible. En este sentido, consideran la oferta de la concesionaria excesivamente optimista, ya que en el momento de la licitación se presentaron otros estudios de tráfico (escenario pesimista de la *due diligence* de los bancos, oferta presentada por otro licitador), similares al de la Xunta, que no permiten otorgar el carácter de imprevisible a la caída del tráfico respecto de la oferta presentada por el licitador.
- Que el contrato sea inviable, de acuerdo con las ratios financieras exigidas por las entidades bancarias. La administración indica que en el modelo PEF de la solicitud de reequilibrio se aduce que incumplen sistemáticamente las ratios financieras, pero reiteran las críticas de determinadas hipótesis que se incluyeron en ese modelo y concluyen que, considerando las correcciones que se deben hacer en esas hipótesis, no se puede considerar la inviabilidad de la concesión. Alegan, además, que la empresa dispone de alternativas para garantizar el cumplimiento de las ratios como amortizaciones anticipadas, fondos de cobertura, pactar nuevos calendarios para la deuda etc.

Dicho informe de la AXI se traduce en una resolución del director de la AXI del 30.07.2018 por la que se desestima la solicitud del reequilibrio económico financiero de la concesión.

La concesionaria formula un incidente de ejecución de sentencia (05.09.2018), amparado en un cumplimiento excesivo de la sentencia por parte de la administración, y solicita el cumplimiento en





sus strictos términos, sin considerar cuestiones nuevas (sentencia posterior a las resoluciones impugnadas, datos de tráfico hasta 2017, etc.). Solicita que la administración cumpla la sentencia estrictamente y se limite a motivar las resoluciones pronunciándose sobre el motivo concreto en que se basa para la desestimación del reequilibrio.

El 26.09.2018 el Juzgado emite un auto obligando a la administración a la ejecución forzosa de la sentencia en los términos expresados, a lo que la administración reacciona con un nuevo informe de la AXI (22.10.2018) en el que concluye que la sentencia se cumplió en sus estrictos términos. Según información de la Axencia de Infraestruturas, el asunto se encuentra actualmente pendiente de resolución judicial.

Valoración de la solicitud de reequilibrio

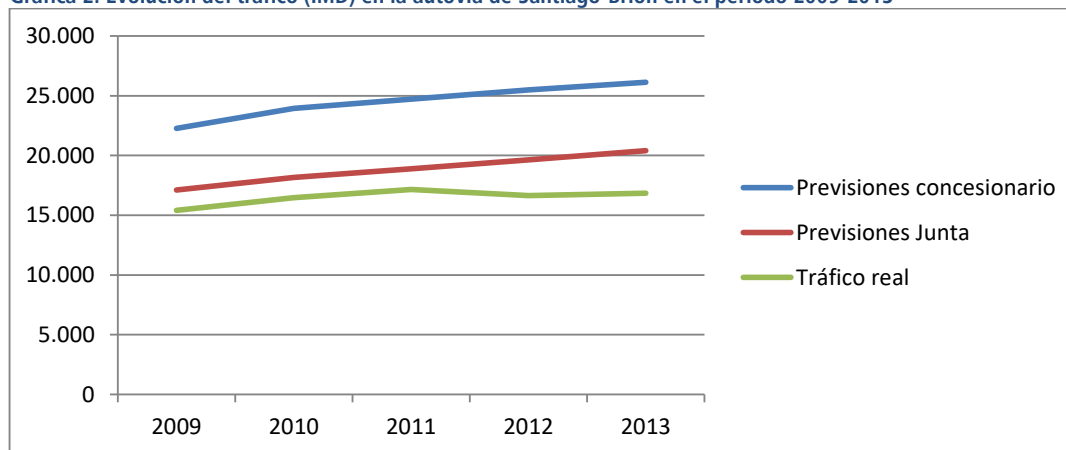
En el siguiente cuadro y gráfica se recoge la caída del tráfico respecto a las previsiones contenidas en la oferta de la concesionaria y en los estudios de la administración.

Cuadro 11: Evolución del tráfico en la autovía de Santiago-Brión en el período 2009-2013: Intensidad media diaria (IMD)

Año	Previsiones concesionario	Previsiones Xunta	Tráfico real	% caída respecto previsiones concesionario	% caída respecto previsiones Xunta
2009	22.266	17.108	15.404	-30,81%	-9,96%
2010	23.951	18.170	16.470	-31,24%	-9,36%
2011	24.707	18.885	17.152	-30,58%	-9,18%
2012	25.488	19.629	16.641	-34,71%	-15,22%
2013	26.125	20.401	16.847	-35,51%	-17,42%

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero y de la información facilitada por la AXI

Gráfica 2: Evolución del tráfico (IMD) en la autovía de Santiago-Brión en el período 2009-2013



Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero y de la información facilitada por la AXI



Informe sobre a eficiencia da colaboración público-privada nas autovías galegas

Como se observa, el tráfico previsto por la concesionaria estaba claramente sobreestimado en la oferta con la que licitó. También se produce una caída del tráfico real respecto del previsto por la administración si bien esta caída es más moderada. La administración consideró que la caída de tráfico respecto de las previsiones autonómicas no cumplía con los requisitos de imprevisibilidad y carácter extraordinario.

En los siguientes cuadros y gráfica se compara la caída del tráfico real respecto del previsto por la administración desde el inicio de la explotación hasta finales de 2013 (2014 en el caso de Celanova) en las distintas autovías gestionadas mediante el canon de demanda:

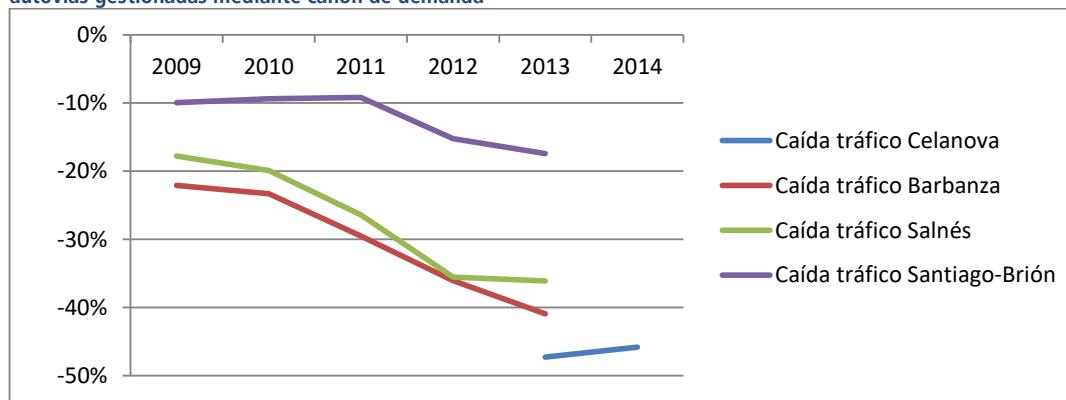
Cuadro 12: Caída del tráfico (intensidad media diaria) en el período 2009-2013 en las cuatro autovías gestionadas mediante canon de demanda respecto del previsto por la administración

AÑO	Previsiones Xunta				Tráfico real (1)				% de caída del tráfico			
	Barbanza	Salnés	Celanova	Santiago-Brión	Barbanza	Salnés	Celanova	Santiago-Brión	Barbanza	Salnés	Celanova	Santiago-Brión
2009	15863	18158		17108	12359	14929		15404	-22,09%	-17,78%		-9,96%
2010	16892	19189		18170	12954	15369		16470	-23,31%	-19,91%		-9,36%
2011	17989	19671		18885	12679	14471		17152	-29,52%	-26,43%		-9,18%
2012	19157	20166		19628	12249	13001		16641	-36,06%	-35,53%		-15,22%
2013	20402	20673	7119	20401	12052	13208	3753	16847	-40,93%	-36,11%	-47,28%	-17,42%
2014			7255				3931				-45,82%	

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes derivados de las solicitudes de reequilibrio económico-financiero y de la información facilitada por la AXI

(1) En la autovía de Celanova se consideró el tráfico hasta finales de 2014 ya que la explotación de la autovía comenzó en 2013

Gráfica 3: Caída del tráfico en el período 2009-2013 respecto a las previsiones de la administración en las autovías gestionadas mediante canon de demanda



Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes derivados de las solicitudes de reequilibrio económico-financiero y de la información facilitada por la AXI

Como se observa, la caída del tráfico, respecto del previsto por la administración, en la autovía Santiago-Brión fue menor que en las otras autovías. Con todo, no se establece ni en la disposición





adicional 20 de la Ley 11/2013, ni en los informes de la administración, para el expediente del reequilibrio, cuál es el nivel de la caída del tráfico que supone una *alteración extraordinaria e imprevisible en las previsiones de utilización de la autovía*, por lo que se efectúa una apreciación subjetiva al respecto en cada expediente y en este caso la administración consideró que la caída experimentada en el tráfico no tiene cabida en la previsión de la Ley 11/2013.

En todo caso, existen una serie de hechos posteriores que ponen en entredicho el relato de la concesionaria y avalan la desestimación del reequilibrio realizada por la administración. En primer lugar, la entidad manifiesta en sus cuentas anuales que cumple las ratios financieras exigidas por las entidades financieras, hecho además que es revisado de conformidad por el auditor de cuentas dejando constancia expresa en su informe. En segundo lugar, tal como se recoge en el último epígrafe de este informe, los datos reales de tráfico desde 2015 hasta 2022 son claramente superiores²⁰ a las previsiones contenidas en la solicitud de reequilibrio de la concesionaria. Por último, en 2020 el socio principal (IRIDIUM CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURAS) vende al fondo británico Hermes Infrastructure parte de su participación en esta autovía y de otras cinco autovías fuera de Galicia, operación por la que obtiene una plusvalía de 40 millones según datos de la compañía recogidos por los medios de comunicación.

IV.4.1.3. Solicitud de reequilibrio económico-financiero por el impacto de la COVID-19

Descripción de la solicitud de reequilibrio

En el conjunto de normas aprobadas como legislación de urgencia para atender la situación económica, social y sanitaria provocada por la COVID-19 se encuentra el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, que en su artículo 34 dedicado a medidas en materia de contratación pública en su apartado 4 indica lo siguiente:

“En los contratos públicos de concesión de obras y de concesión de servicios vigentes a la entrada en vigor de este real decreto-ley, celebrados por las entidades pertenecientes al Sector Público en el sentido definido en el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, la situación de hecho creada por el COVID-19 y las medidas adoptadas por el Estado, las comunidades autónomas o la Administración local para combatirlo darán derecho al concesionario al restablecimiento del equilibrio económico del contrato mediante, según proceda en cada caso, la ampliación de su duración inicial hasta un máximo de un 15 por 100 o mediante la modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.

²⁰ Con la única excepción de 2020 a consecuencia de las restricciones de movilidad impuestas por la COVID 19.



Dicho reequilibrio en todo caso compensará a las concesionarias por la pérdida de ingresos y el incremento de los costes soportados, entre los que se considerarán los posibles gastos adicionales salariales que efectivamente hubieran abonado, respecto a los previstos en la ejecución ordinaria del contrato de concesión de obras o de servicios durante el período de duración de la situación de hecho creada por el COVID-19. Solo se procederá a dicha compensación previa solicitud y acreditación fehaciente de la realidad, efectividad e importe por el contratista de dichos gastos.

La aplicación de lo dispuesto en este apartado solo procederá cuando el órgano de contratación, a instancia del contratista, hubiera apreciado la imposibilidad de ejecución del contrato a consecuencia de la situación descrita en su primer párrafo y únicamente respecto de la parte del contrato afectada por dicha imposibilidad."

Por tanto, la norma estatal establece el derecho de las concesionarias al restablecimiento del equilibrio económico cuando se aprecie la imposibilidad de ejecución del contrato. La compensación incluirá la pérdida de ingresos y el incremento de costes durante el período de duración de la situación creada por la COVID-19.

En base a esta previsión legal, la concesionaria de la autovía Santiago-Brión solicita el 20 de julio de 2020 a la Axencia de Infraestruturas que declare el derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato mediante la compensación de la pérdida de ingresos durante todo el período en el que despliegue sus efectos la situación de hecho creada por la COVID 19. Subsidiariamente, solicita que se declare el derecho al restablecimiento del equilibrio económico por aplicación de la legislación contractual general a consecuencia del riesgo imprevisible asociado a la situación de pandemia.

La AXI el 9 de noviembre de 2020 desestima, previo informe de la asesoría jurídica, la reclamación por entender que no hubo imposibilidad de ejecución del contrato ya que no se afectó la oferta del servicio que se desarrolla en la obra con independencia de que la demanda se viese disminuida. También rechaza la solicitud subsidiaria de aplicar la legislación contractual general por entender, apoyándose en el informe del asesor jurídico de la Consellería, que "el Real Decreto-ley 8/2020 es una norma especial, que se aplica con independencia de la legislación general y excluye incluso la aplicación de esta, que no debe adoptarse ni siquiera a efectos interpretativos si ello supusiera una contravención del real decreto ley".

El 10 de diciembre de 2020 la concesionaria presentó recurso de alzada y posteriormente recurso contencioso administrativo sin que en la fecha de cierre de esta fiscalización haya recaído sentencia, según la información aportada por la Axencia de Infraestruturas.





Valoración de la solicitud de reequilibrio

En síntesis, la controversia radica en conocer cuándo debe entenderse que existe una imposibilidad de ejecutar el contrato. La Axencia hace una interpretación literal de la norma y entiende que debe existir una limitación de oferta, es decir, que solo cabe la aplicación del Real Decreto-ley en los casos en los que fuera imposible la oferta del servicio ya sea total o parcialmente, por ejemplo, por cierre de tramos o a determinadas horas o por falta de proveedores o personal. Por el contrario, la concesionaria entiende que la imposibilidad viene determinada por el lado de la demanda ya que deriva de las restricciones de movilidad impuestas a los usuarios que impiden el normal desarrollo del servicio.

Con independencia de que esta cuestión se encuentra pendiente de resolución judicial, es necesario efectuar una serie de observaciones y consideraciones desde nuestra posición de órgano de control externo y a los efectos de este informe:

1) Coincidiendo en el tiempo, el 27 de octubre de 2020, la Comisión Gallega de la Competencia emitió *de oficio* un informe de promoción de la competencia sobre eventuales compensaciones a las concesionarias por la reducción de ingresos durante la vigencia del estado de alarma desde la perspectiva de la competencia. En él indica que las medidas que benefician a las empresas explotadoras pueden ser consideradas ayudas de Estado. Al mismo tiempo, recuerda la importancia de trasladar el riesgo operacional al concesionario y de que el equilibrio económico se determine teniendo en cuenta todo el período concesional y no en atención a un período instantáneo o corto. Compartimos las conclusiones de este informe cuyo contenido sería también aplicable al resto de expedientes de reequilibrio tramitados por la administración autonómica en los que no hubo ningún pronunciamiento de este órgano consultivo.

2) En sentido contrario a lo que se indica en la Resolución de la AXI y en el informe de la asesoría jurídica, la aplicación preferente de la norma especial (Real Decreto-ley 8/2020) no implica, a nuestro juicio, que se derogue o que no se pueda aplicar la normativa general en tanto no se oponga al contenido de la norma especial. Por tanto, este argumento puede tener problemas en su interpretación judicial.

3) El Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, aplicable solamente a las autopistas y autovías adjudicadas por el Estado (por lo tanto no aplicable a las gallegas analizadas en este informe) regula las condiciones de equilibrio económico por el impacto de la COVID 19. En primer lugar, considera que solamente existe imposibilidad de ejecución del contrato cuando el margen bruto de explotación durante el período de vigencia del estado de alarma sea negativo. En segundo lugar, excluye expresamente que el derecho de reequilibrio (por el impacto de la COVID 19) pueda fundarse en las normas generales de contratación y, por tanto, excluye su aplicación subsidiaria.



En tercer lugar, señala que la compensación al concesionario será la menor entre la necesaria para que el margen de explotación (ingresos menos gastos sin incluir amortizaciones ni provisiones) llegue a cero o la diferencia entre dicho margen durante el estado de alarma y el margen durante el mismo período en el año anterior. Por último, indica que el reequilibrio consistirá en la ampliación del plazo de duración de la concesión.

Por tanto, la norma estatal regula en términos bastante restrictivos para las concesionarias las eventuales compensaciones por el impacto de la COVID 19, que en la mayor parte de los casos serán nulas ya que es probable que el margen de explotación determinado de acuerdo con la norma no sea negativo. De hecho, según información publicada de diez solicitudes realizadas a la Administración del Estado, nueve fueron desestimadas por el Gobierno y tan sólo una estimada dando lugar a una ampliación del plazo concesional de tan sólo 9 días. Respecto a las desestimaciones realizadas por la administración central, fueron recurridas pero el Tribunal Supremo ya desestimó el recurso de alguna de las sociedades concesionarias (p.e. sentencia 1038/2022, de 19 de julio, de la Sala de lo Contencioso Administrativo) por entender conforme a derecho la regulación del Real Decreto-ley 26/2020.

Sin embargo, desconocemos los motivos por los que la Axencia de Infraestructuras no tuvo en cuenta esta norma, que ya estaba publicada, como elemento interpretativo sobre el sentido de la expresión “imposibilidad de ejecución del contrato” que se aleja de la opinión adoptada por la Xunta de Galicia.

4) Por último, al margen de los argumentos utilizados por la Xunta de Galicia y de la normativa aplicable y de las decisiones e interpretaciones administrativas y judiciales que finalmente recaigan sobre este asunto, como reflexión general compartimos la decisión de fondo de no realizar compensaciones ya que resulta cuestionable, desde un punto de vista de eficiencia y equidad, la pretensión de establecer un régimen que cubra la pérdida de ingresos de las concesionarias con cargo al contribuyente. De hecho, las concesiones aparecen como una de las pocas actividades en las que se propone garantizar los beneficios, o por lo menos la cobertura de las pérdidas, a diferencia de la mayor parte de sectores económicos en los que esa compensación por el impacto de la COVID 19 no se formuló con esa misma intensidad.

IV.4.2. Reequilibrios económico-financieros en la autovía del Salnés, AG-41

El 15 de junio de 2005, cuatro días antes de las elecciones autonómicas, la administración autonómica adjudicó este contrato a la agrupación COPASA (40%), PUENTES (30%) y CAIXANOVA (30%) para el desdoblamiento y conversión en autovía (AG-41) de la vía rápida del Salnés. El contrato se firmó en septiembre de 2005 con la entidad constituida al efecto, Autopista





del Salnés Concesionaria de la Xunta de Galicia S.A., y la autovía entró en servicio el 22.07.2008. Los datos básicos de la adjudicación fueron los siguientes:

- Tarifa ofertada para vehículos ligeros: 0,0276 euros/vehículo-Km (IVA incluido)
- Tarifa ofertada para vehículos pesados: 0,0386 euros/vehículo-Km (IVA incluido)
- VAN máximo: 89.014.510,60 € (en euros a 31 de diciembre de 2004, IVA incluido, con una tasa de descuento del 5% anual).
- Límite de vehículos/Km/año a partir del cual no se abonará la tarifa: 171.925.043 para vehículos ligeros y 12.937.808 para vehículos pesados.
- Responsabilidad patrimonial de la administración: 42.500.000 € a 31.12.2004.
- Plazo de la concesión: 30 años

IV.4.2.1. Ejecución de los proyectos modificados nº 1 y nº 2

El proyecto de construcción de la autovía del Salnés fue objeto de dos modificaciones que incrementaron la inversión en 19,5 millones de euros y supusieron que la administración autonómica pagara una compensación económica a la concesionaria de 10,67 millones de euros. En el cuadro 13 se reflejan las modificaciones del proyecto constructivo:

Cuadro 13: desglose del modificado nº1 del proyecto constructivo de la autovía del Salnés (en euros)

Autovía del Salnés	Descripción	Presupuesto aprobado por la Administración	Cuantificación del reequilibrio solicitado por la concesionaria	Compensación económica abonada por la Administración
Proyecto modificado nº 1	Redefinición drenaje transversal	1.755.222,69	1.755.222,69	1.755.222,69
Proyecto modificado nº 2	Trabajos previos, movimiento de tierras, remodelación del enlace de Curro (enlace con la PO-531), drenaje del enlace de Ribadumia, drenaje transversal, firmes y estructuras, sistemas de protección de motoristas, ordenación ecológica, estética y paisajística, infraestructuras de explotación, y remodelación de los enlaces de Meis y Mosteiro.	17.755.330,20	9.972.916,69	8.918.340,67
TOTAL		19.510.552,89	11.728.139,38	10.673.563,37

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de modificación del contrato

La sociedad concesionaria solicitó la compensación por la alteración del equilibrio económico-financiero de la concesión, a consecuencia del incremento de la inversión derivada de la realización de las obras de los proyectos modificados y el retraso en su puesta en servicio. La empresa solicitó el reequilibrio por la totalidad del proyecto modificado nº 1 (1,75 millones) y por 9,97 millones respecto del modificado nº 2. La administración concluyó que existían una serie de modificaciones incluidas a petición de la Administración para adaptar la nueva vía a situaciones imprevistas



surgidas durante la ejecución de las obras, y mejoras destinadas al incremento de la seguridad viaria que suponían un incremento de la inversión para la sociedad concesionaria y una alteración de su equilibrio económico-financiero por importe de 10,67 millones de euros.

Este expediente ya fue evaluado en el informe que emitió el Consello de Contas en el ejercicio 2011, por lo que ahora solo se reproducen las consideraciones más destacadas que se efectuaron entonces:

- No queda acreditada suficientemente la efectiva concurrencia de necesidades nuevas o causas imprevistas, como requisitos necesarios para poder introducir modificaciones en el proyecto una vez perfeccionado el contrato. La descripción de las modificaciones efectuadas por la concesionaria reflejan que podríamos estar ante circunstancias que lejos de justificar un modificado deberían haber sido resueltas en la fase preparatoria del contrato y en la elaboración del proyecto de construcción. Algunas de ellas podrían entenderse como riesgos de construcción cuya asunción correspondería a la concesionaria.
- Incluso en el caso de que debieran ser asumidas por la administración también se cuestiona la forma de compensación (aportación monetaria) por la que optó esta. La legislación aplicable contempla la modificación de las tarifas establecidas por la utilización de la obra, la ampliación o reducción del plazo concesional o la modificación de otras cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato.
- Por lo que respecta al procedimiento, se omitieron trámites esenciales, como el informe jurídico y la fiscalización previa del gasto, que determinaron la necesidad de someter a convalidación del Consello de la Xunta los expedientes de aprobación de los proyectos modificados.

IV.4.2.2. Reequilibrio económico-financiero como consecuencia de la caída del tráfico y de la inclusión de un nuevo tramo

Descripción del reequilibrio

En el ejercicio 2014, después de que la concesionaria estimara que se rompió la economía del contrato solicitó el restablecimiento del reequilibrio económico-financiero del contrato y la administración lo aprobó a final de año. Dentro del expediente de reequilibrio también se incluyó el incremento del objeto contractual para integrar en la concesión la explotación de un nuevo tramo entre la autovía y la autopista AP-9.

Los datos básicos de la modificación aprobada son los siguientes:

- Fecha de la solicitud: 02.01.2014
- Fecha de formalización de la adenda al contrato: 31.12.2014.





- Ampliación del objeto contractual para integrar en la concesión parte del nuevo enlace de Curro de las autovías a Sanxenxo y Vilagarcía de Arousa, de la autopista AP-9 y la carretera PO-531. En la práctica, se incrementan los kilómetros de explotación y, por tanto, de cobro de tarifas en la longitud del tramo (1,6 Km), situándose en un total de 18,95 Km la longitud de explotación de la autovía.
- Incremento de la tarifa ofertada en un 38%, situándose en 0,0486 euros/vehículo/Km (IVA incluido) para vehículos ligeros y en 0,0680 euros/vehículo/Km (IVA incluido) para vehículos pesados. El incremento de la tarifa procede en un 5,35% de compensar los mayores costes de explotación al añadir el tramo del enlace de Curro y en un 32,65% a consecuencia de reequilibrar la concesión para garantizar la viabilidad económico-financiera.
- El incremento de las tarifas solo será aplicable a los vehículos/Km/año inferiores a un determinado número, que para el ejercicio 2014 se sitúan en 83.840.007 vehículos ligeros y 4.847.310 vehículos pesados.
- Se modifican los límites máximos de tráfico ofertado para el abono del canon de demanda a partir de los cuales no se pagarán tarifas: 187.779.802 vehículos/Km/año ligeros y 14.130.920 vehículos/Km/año pesados.

Valoración del reequilibrio

En el reequilibrio se aprueban dos modificaciones que deberán valorarse de manera separada:

- A. Inclusión de un nuevo tramo en el objeto de la concesión que determina un incremento de tarifa de un 5,35%.
- B. Reequilibrio a consecuencia de la disminución del tráfico que determina un incremento de tarifa del 32,65%.

A) Valoración del reequilibrio derivado de la inclusión en el objeto concesional del nuevo tramo

Al amparo de la prerrogativa administrativa prevista en la cláusula 77 del PCAP y en el artículo 250.1 del TRLCAP (*el órgano de contratación podrá acordar, cuando el **interés público lo exija**, la modificación o la ampliación de la obra pública ...*), la administración autonómica modificó el contrato de concesión añadiendo un nuevo tramo de autovía y, en consecuencia, debía restablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión (artículo 248.2,1a del TRLCAP).

Parece claro que introducir un tramo más de autovía en la concesión rompe la economía del contrato, ya que supone un mayor coste de explotación para la empresa concesionaria, por lo que el restablecimiento del equilibrio económico-financiero es una obligación para la administración. Ahora bien, es necesario evaluar si el reequilibrio se hizo en términos razonables y sobre todo si se



produce la premisa del interés público para incluir en el objeto de la concesión la explotación de este nuevo tramo del enlace de Curro.

En el informe de la AXI del 23.01.2014 intenta justificarse el *interés público* de la modificación contractual. En este sentido, la administración informa que, como consecuencia de la obra del enlace de Curro, que modificó la configuración existente entre el peaje de la AP-9 y sus conexiones con la AG-41, PO-531 y PO-300, el inicio de la autovía del Salnés sufrió una importante modificación de su realidad física. A pesar de la modificación que la nueva obra operó, la administración informa que la longitud total de la concesión debe ser respetada, en todo caso, por tratarse de un término contractual, lo que obligó a establecer un nuevo PQ. 0+000 de la autovía *unos metros antes de la proyección vertical sobre el nuevo tronco de la AG-41 del punto interior de la glorieta superior del nuevo enlace*. El hecho de establecer como nuevo inicio de la concesión este punto supuso, según informa la administración, una variación en los recorridos que han de efectuarse por la sociedad concesionaria en cumplimiento de sus obligaciones contractuales de conservación, mantenimiento y explotación, ya que los equipos de vigilancia, conservación, mantenimiento y explotación de la concesión deben recorrer un tramo de 1.600 m hasta el peaje de la AP-9 para hacer el cambio de sentido. Del mismo modo, la AXI en sus responsabilidades de mantenimiento y conservación del nuevo enlace debe recorrer 1.450 metros por la AG-41. En definitiva, la administración argumenta que sería recomendable que la concesionaria asuma el nuevo tramo ya que *con el objetivo de racionalizar los recorridos de vigilancia y de conservación y mantenimiento se estudió la manera más eficiente para que el reparto de las labores entre la AXI y la sociedad concesionaria fuera el más idóneo, evitando recorridos fuera del ámbito de las competencias de cada uno, por lo que la sociedad concesionaria debería hacerse cargo del tramo de tronco ubicado entre la glorieta del nuevo enlace de Curro y el peaje de la AP-9, los cuatro ramales de acceso directo a la glorieta superior desde la AG-41 y la propia glorieta*. De este modo, *la concesionaria no realizaría recorridos por carreteras ajenas a sus obligaciones*.

Finalmente, la administración concluye que *por el carácter de continuidad que tiene el nuevo enlace de Curro tanto de las carreteras autonómicas PO-351 y PO-300 como de la AG-41, no es susceptible de conservarse y explotarse de manera separada de las anteriores* y opta por integrar este tramo en la concesión, *ya que la sociedad concesionaria cuenta con los medios materiales y personales necesarios para hacer frente a sus obligaciones de conservación y mantenimiento*.

A juicio de este órgano de control, la administración no fundamentó lo suficiente el interés público necesario para introducir la modificación contractual, ya que el hecho de tratar de evitar que se circule por carreteras ajenas a su competencia para el mantenimiento y explotación de la autovía no parece justificación idónea y solo se alude, sin cuantificar, a los posibles ahorros derivados de las economías de escala que se producirían al gestionar este tramo por parte de la concesionaria.





Tampoco se precisan los motivos por los que esta modificación no puede ser objeto de explotación independiente lo que, según el artículo 250.3 del TRLCAP, obligaría a una nueva licitación para su construcción y explotación.

La no justificación de la imposibilidad de la explotación independiente del nuevo enlace motivó que la Intervención Xeral de la Comunidad Autónoma (en el sucesivo IXCA) solicitara aclaraciones al respecto. A consecuencia de la petición de la IXCA, la administración emitió un nuevo informe (mayo de 2014) en el que aclaran que debido a la configuración física del enlace, *no es una estructura lineal, sino una glorieta con sus correspondientes ramales que dan continuidad a las vías preexistentes, y en el caso del enlace con la AP-9 de la continuidad a la AG-41 con dos ramales por sentido*, no es posible su explotación independiente. Además, señalan que la explotación ajena a la concesión sería un 83,63% más cara que asumirla por la empresa concesionaria, ya que no se podrían aprovechar los medios existentes.

Más allá de que la configuración física del enlace no parece impedir su explotación independiente sí que el argumento económico es más convincente para justificar el interés público de la modificación. En este sentido la consultora EPTISA, en el marco del contrato firmado para a la evaluación del expediente de reequilibrio, cuantificó el coste que supondría para la administración la explotación dentro de la concesión (139.989,97€) y el coste de la explotación independiente (257.059,00€). En el cuadro 14 se desglosa el análisis de ambas alternativas:

Cuadro 14: evaluación del coste de explotación del enlace de Curro efectuada por EPTISA

Explotación independiente				
Capítulo	Unidad	Coste unitario	Medición	Coste total
Personal	Jefe COEX	50.000 €/año	1	50.000,00
	Encargado	40.000 €/año	1	40.000,00
	Peón	25.000 €/año	4	100.000,00
Maquinaria	Camión 20t	35,67 €/h	160,00	5.707,20
	Pala cargadora	25,49 €/h	100,00	2.549,00
	Retro excavadora	30,94 €/h	100,00	3.094,00
	Segadora-Desbrozadora	41,84 €/h	160,00	6.694,40
	Furgón	6,94 €/h	1.760,00	12.214,40
	Resto maquinaria	5,00 €/h	1.760,00	8.800,00
Resto capítulos (materiales, auscultaciones, gastos generales, etc...)		140.000 €/año	0,2	28.000,00
COSTE TOTAL (OEC)				257.059,00 €
Explotación dentro de la concesión				
Concepto	Importe			
Superficie actual AG-41	447.125 m2			
Presupuesto anual conservación común AG-41 (OEM)	808.043,28 €			
Superficie adicional tramo AP-9 la PO-531	65.094,50 m2			
Incremento superficie conservación ordinaria, por el nuevo tramo	14,56%			
Incremento costes anuales de conservación ordinaria por el nuevo tramo (OEM)	117.638,53 €			
Incremento costes anuales de conservación ordinaria por el nuevo tramo (OEC)	139.989,97 €			

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud del reequilibrio económico-financiero en la autovía del Salnés



EPTISA considera que los costes de explotación en el marco de la concesión no se incrementan, ya que, de gestionar el tramo el mismo concesionario de la AG-41, la explotación de 1,60 Km más se puede hacer con los mismos medios de los que ya dispone.

El análisis efectuado por EPTISA adolece de una comparativa de costes con otras autovías, o incluso con la AG-41, que justifiquen la imputación de estos costes en la alternativa de la explotación independiente. Tampoco se evalúan las economías de escala que se producirían en el gasto del personal si el enlace se explotara directamente por los servicios autonómicos, ya que parece excesivo imputar 190.000 € de costes de personal anuales para un tramo de 1,6 Km, por lo que sería conveniente una comparativa con el coste por kilómetro que para la administración tiene el mantenimiento de otras carreteras y autovías.

Además, el estudio compara el coste de explotación independiente con el coste del mantenimiento *dentro de la concesión*, pero ese no es el coste para la administración sino que es el coste para la empresa concesionaria. El coste para la administración vendrá marcado por los mayores pagos que la administración hace al concesionario a consecuencia de añadir este enlace en la concesión. Estos mayores pagos están constituidos por la totalidad de la tarifa incrementada que se paga por el tráfico del nuevo tramo y por el incremento del 5,35% en la tarifa en el resto de los tramos, ya que de no añadirse el enlace de Curro a la concesión el incremento de la tarifa en el resto de los tramos sería del 32,65% y no del 38%, además de no tener que abonar canon por el tránsito de vehículos por el nuevo tramo.

En el Anexo I cuantificamos los costes para la administración de la inclusión del enlace de Curro en la concesión. El cálculo se efectúa obteniendo la diferencia entre los ingresos que cobró la concesionaria con la inclusión del nuevo tramo y los que corresponderían de no incluirse dicho tramo. Tomando los ejercicios siguientes la aprobación del reequilibrio (2015-2018) y partiendo de los datos reales de tráfico podemos conocer el coste de la explotación de ese nuevo tramo por parte de la concesionaria que sería el siguiente (el detalle de cálculo figura en el Anexo I):

Cuadro 15: coste para la administración de la inclusión del nuevo tramo en la concesión

Descripción	2015	2016	2017	2018
Total ingresos percibidos por la concesionaria tras el reequilibrio (1)	3.925.402,69	4.140.089,61	4.356.787,60	4.530.000,18
Total ingresos que percibiría la concesionaria sin incluir el nuevo tramo (2)	3.644.030,41	3.849.936,63	4.040.362,79	4.201.358,59
Coste para la Administración de la inclusión del nuevo tramo (1)-(2), euros	281.372,28	290.152,98	316.424,80	328.641,59

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud del reequilibrio económico-financiero en la autovía del Salnés

Por tanto, el coste para la administración de la inclusión del tramo del enlace de Curro en la concesión no es el señalado por EPTISA (139.989,97 €) sino el calculado en el cuadro 15 por el Consello de Contas. Como se observa, ya el primer año tras el reequilibrio es mayor el coste que





asume la administración por la inclusión del enlace de Curro en la concesión (281.372,28 €) que lo que pagaría la administración con una explotación independiente (257.059,00 €), y eso dando por buenos los cálculos efectuados que figuran en el expediente que, como señalamos anteriormente, parecen excesivos.

En definitiva, en nuestra opinión, no se justificó suficientemente el interés público que exige que se incorpore este tramo a la concesión y, por tanto, podría ser más ventajosa económicamente su explotación independiente.

Por lo que respecta a la *cuantificación del reequilibrio derivado de esta modificación contractual (incremento de la tarifa un 5,35%)*, la empresa consultora partió del PEF aprobado, que incluye el tráfico de la oferta y sobre ese modelo incorporan los nuevos costes de conservación, mantenimiento y explotación relativos al nuevo enlace de Curro. Con los nuevos costes el modelo devuelve una rentabilidad para el accionista de un 4,24 %, un 0,74% menor respecto de la inicialmente prevista (4,98%). Ya que la decisión de incluir el nuevo tramo en la concesión es ajena a la empresa concesionaria, dado que fue realizada por la administración, es necesario aprobar un incremento de la tarifa con el fin de recuperar la rentabilidad inicial. El modelo señala que debe incrementarse la tarifa un 5,35% para garantizar la TIR de los accionistas inicial (4,98%).

Después de tener en cuenta que esta es una modificación impuesta por la administración estimamos procedente y necesario devolver la rentabilidad aprobada inicialmente en el PEF. Con todo, discrepamos respecto al cálculo efectuado en dos cuestiones.

En primer lugar, en el modelo PEF aprobado inicialmente no existía el denominado tramo 0 (enlace de Curro) que ahora se añade a la concesión en la modificación contractual. Por tanto, los cálculos que se afirma que se realizaron sobre el PEF inicial, no pudieron tener en cuenta ese tramo inicial. Por tanto, entendemos que el modelo determina que el incremento de la tarifa necesario para devolver la rentabilidad inicial debe ser del 5,35%, dicho incremento debe operar solo sobre los tramos existentes en el modelo (los iniciales que conforman una autovía de 17,35 Km y no de 18,95 Km).

Además, como consecuencia de añadir el nuevo tramo a la concesión la empresa concesionaria comenzó a cobrar, desde 2015, la totalidad de la tarifa incrementada en dicho tramo 0. No parece razonable que la concesionaria cobre la misma tarifa por un tramo que no construyó²¹ que por el resto de tramos que la concesionaria construyó y explotó en el marco de este contrato de concesión. Esta cuestión, al igual que la descrita en el párrafo anterior, determina que la empresa

²¹ La Xunta licitó la construcción del enlace por procedimiento abierto multicriterio y lo adjudicó por 24,3 millones de euros, IVA añadido, a la UTE formada por COPASA y PUENTES, dos de los tres socios de la concesionaria, que fueron los constructores de la autovía.



concesionaria obtenga ingresos superiores a los necesarios para garantizar la rentabilidad aprobada en el PEF inicial. En el Anexo II se hace una estimación de los ingresos que la concesionaria percibió por el tramo 0, considerando que por este tramo circularon, aplicando las limitaciones introducidas en la modificación contractual, el mismo porcentaje de vehículos que se remuneran con la tarifa incrementada que en el resto de la autovía. Estos ingresos con IVA oscilan entre los 220 mil y 290 mil euros.

B) Valoración del reequilibrio derivado de la caída del tráfico

Al amparo de lo establecido en la Disposición Adicional vigésima de la Ley 11/2013 de 26 de diciembre de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 2014, la concesionaria presenta su solicitud y aduce motivos similares a las otras autovías donde cayó el tráfico: una caída excepcional del tráfico y el incumplimiento de las ratios financieras establecidas en los contratos de financiación.

La empresa concesionaria en su solicitud compara la evolución del tráfico real de la autovía con el aprobado por la administración en la licitación y con el previsto por la empresa concesionaria en el PEF aprobado. En ambos casos, se observa una caída del tráfico desde el comienzo de la explotación. En el cuadro 16 se reflejan los datos del tráfico real de la autovía hasta 31.12.2013 en relación con las previsiones efectuadas en la licitación por la Xunta de Galicia y por la concesionaria:

Cuadro 16: Evolución del tráfico (IMD) en la autovía de O Salmés en el período 2009-2013 (L=ligeros; P=pesados)

Año	Previsiones Xunta			Previsiones concesionario			Tráfico real			% de caída del tráfico	
	L	P	Total	L	P	Total	L	P	Total	Xunta total	Concesionario total
2009	16887	1271	18158	17849	1344	19193	14064	865	14929	-17,78%	-22,22%
2010	17845	1343	19189	18736	1410	20146	14404	965	15369	-19,91%	-23,71%
2011	18294	1377	19671	19395	1460	20855	13642	828	14471	-26,43%	-30,61%
2012	18754	1412	20166	20067	1510	21577	12282	719	13001	-35,53%	-39,75%
2013	19226	1447	20673	20675	1556	22231	12496	712	13208	-36,11%	-40,59%

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud del reequilibrio económico-financiero en la autovía de O Salmés y de los datos de tráfico facilitados por la AXI

Como se observa, el tráfico previsto por la concesionaria, que era superior a la previsión del gobierno autonómico, estaba claramente sobreestimado en la oferta del licitador. Con todo, también se produce una clara caída del tráfico real respecto del previsto por la administración que se va incrementando con el paso de los años. La administración consideró que la caída de tráfico cumplía con los requisitos de la Ley, es decir, constituía una alteración extraordinaria e imprevisible. La empresa concesionaria cuestiona la viabilidad de la concesión de no aprobarse el reequilibrio





económico-financiero, ya que se puede producir una cancelación de la financiación que acordó por incumplirse todos los años de la concesión la ratio financiera de cobertura del servicio de la deuda (RCSD) (según el contrato de financiación no puede ser inferior a 1,05 en ningún año). En la solicitud de reequilibrio la entidad concesionaria efectúa dos estimaciones (escenarios 1 y 2) del resultado del PEF. En el escenario 1, bajo la hipótesis de que no se modifica la tarifa, el modelo devuelve un incumplimiento sistemático de la ratio RCSD hasta el final de la concesión, ofreciendo el modelo sin modificar la tarifa una TIR del accionista del -6,75%. En el escenario 2, con una modificación de la tarifa del 101%, se cumple todos los años con las ratios RCSD ofreciendo el modelo una TIR del accionista del 5,93%.

La administración autonómica valora la solicitud presentada por la concesionaria. Para evaluar la solicitud de reequilibrio la administración contrató a la empresa EPTISA, quien valida los datos incluidos en los escenarios 1 y 2 de la solicitud pero efectúa algunas correcciones. En concreto, para el cálculo de la nueva tarifa, la consultora tuvo en cuenta, en primer lugar, el reequilibrio derivado de la modificación introducida de incluir en el objeto de la concesión la explotación del enlace de Curro (analizada anteriormente). En esta modificación que deriva del *ius variandi* de la administración es necesario garantizar la TIR del accionista que se situaba en la oferta inicial de la concesionaria en el 4,98%, por lo que según el modelo debe incrementarse la tarifa un 5,35%. A continuación, la consultora señala que modifica el PEF inicial para incorporar el tráfico real hasta 2013 y efectúa alguna corrección en la prognosis de tráfico descrita. Con estas premisas la TIR se reduce a un -4,82% y se calculó el incremento de la tarifa necesario para que la ratio RCSD sea siempre igual o superior a 1,05 entre 2014 y el final de la concesión. El incremento de la tarifa que devuelve esta ratio es del 32,65%, obteniendo una rentabilidad del accionista del 1,68%. Por lo tanto, se propone en conjunto un incremento de la tarifa del 38% (32,65%+5,35%).

Tras el informe de la consultora, la AXI concluye que la caída del tráfico tiene reflejo en una caída importante de los ingresos previstos por la concesionaria en su PEF y, en consecuencia, en la rentabilidad del accionista prevista y que se producirían incumplimientos en las ratios financieras exigidas en los contratos de financiación lo que podría derivar en la cancelación anticipada del préstamo y derivaría en una posible situación de concurso de la concesionaria y la resolución del contrato. Con todo, al igual que en otros expedientes de reequilibrio, lo que decidió que la administración autonómica optara por el reequilibrio fue la caída del tráfico respecto de las previsiones efectuadas por la propia administración autonómica.

Al mismo tiempo y conforme a lo previsto en la disposición de la Ley que habilitaba estos reequilibrios, la administración valoró la posibilidad de resolución del contrato, indemnización al concesionario y nueva licitación como alternativa al restablecimiento del equilibrio económico-financiero. El estudio fue realizado también por EPTISA. En el caso de resolverse el contrato, según



la normativa contractual vigente y en lo establecido en el pliego, la indemnización que percibiría la concesionaria sería la RPA valorada en el momento de la resolución del contrato. La responsabilidad patrimonial ofertada por la concesionaria fue de 42.500.000 €. En el informe de la consultora se indica que a 31.12.2013 el valor de la RPA es superior al ofertado, por lo que se considera la cantidad ofertada de 42.500.000 € por ser máxima. Además, se establecen las siguientes hipótesis: una TIR del 12% para garantizar la concurrencia, unas condiciones de financiación con un margen sobre el tipo de referencia de 4,5 puntos, al final del nuevo contrato en 2039 y una tasa de descuento para el cálculo del 6%. Con estas hipótesis el VAN de los pagos del reequilibrio sería de 80,21 millones de euros (IVA incluido) y del rescate y nueva licitación de 111,69 millones de euros (IVA incluido), por lo que se concluye que es económicamente más ventajoso el reequilibrio.

En base a todo el anterior, la Axencia de Infraestruturas aprueba el incremento de la tarifa (38%) con los siguientes valores para 2014 (sin IVA):

Cuadro 17: tarifas aprobadas en el reequilibrio de la autovía de O Salnés, año 2014

Ligeros	Pesados
0,0402	0,0563

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud del reequilibrio económico-financiero en la autovía de O Salnés

A nuestro juicio, la Xunta de Galicia debería haber valorado económicamente la opción de resolución del contrato de concesión para la gestión pública de este que será analizada en este informe en el epígrafe IV.6.

IV.4.2.3. Solicitud de reequilibrio económico-financiero por el impacto de la COVID-19

La concesionaria de la autovía de Salnés solicita el 20 de julio de 2020 a la Axencia de Infraestruturas que declare el derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato mediante la compensación de la pérdida de ingresos durante todo el período en el que despliegue sus efectos la situación de hecho creado por la COVID 19. La AXI el 9 de noviembre de 2020 desestima, previo informe de la asesoría jurídica, la reclamación por entender que no hubo imposibilidad de ejecución del contrato ya que no afectó a la oferta del servicio que se desarrolla en la obra con independencia de que la demanda se viese disminuida. El 10 de diciembre de 2020 la concesionaria presentó recurso de alzada.

A fecha de cierre de la fiscalización, la administración no ha accedido a la petición de la concesionaria y no se aprobó restablecimiento económico-financiero alguno por la caída de demanda a consecuencia de la COVID-19.

Respecto a este expediente, por su coincidencia material y temporal, resultan plenamente aplicables las consideraciones realizadas en el epígrafe IV.4.1.3 de este informe.





IV.4.3. Reequilibrios económico-financieros en la autovía del Barbanza, AG-11

En marzo de 2006 la administración autonómica adjudicó este contrato a la Agrupación ITINERE (SACYR) y CAIXAGALICIA para el desdoblamiento y conversión en autovía de la vía rápida del Barbanza VRG1.1 y su explotación. El contrato se firmó en mayo de 2006 con la entidad constituida al efecto, Autovía del Barbanza Concesionaria de la Xunta de Galicia S.A y la autovía entró en servicio el 15.12.2008. Los datos básicos de la adjudicación fueron los siguientes:

- Tarifa ofertada para vehículos ligeros: 0,0233 euros/vehículo-Km (IVA incluido).
- Tarifa ofertada para vehículos pesados: 0,0326 euros/vehículo-Km (IVA incluido).
- VAN máximo: 154.852.397,00 € (en euros a 31 de diciembre de 2004, IVA incluido, tasa descuento 5%).
- Límite de vehículos/Km/año a partir del cual no se abonará la tarifa: 351.289.862 para vehículos ligeros y 23.668.152 para vehículos pesados.
- Responsabilidad patrimonial de la administración: 85.287.807 € a 31.12.2004.
- Plazo de la concesión: 30 años.

IV.4.3.1. Ejecución del proyecto modificado nº 1

Antecedentes

La modificación nº1 del proyecto constructivo de la autovía del Barbanza incrementó su presupuesto de construcción en un 36% (adicional líquido de 28,60 millones de euros) sin modificarse el plazo de ejecución. En marzo de 2009 la sociedad concesionaria solicitó la compensación por la alteración del equilibrio económico-financiero de la concesión, a consecuencia de la mayor inversión derivada de la modificación del proyecto, expropiaciones así como los mayores costes de estudios y proyectos. La Dirección General de Obras Públicas informó el 9.03.2009, ocho días después de las elecciones autonómicas, la modificación y concluyó que existen una serie de conceptos, consecuencia de modificaciones incluidas a petición de la Administración con el objeto de adaptar la nueva vía a situaciones imprevistas y mejoras destinadas al incremento de la seguridad viaria, que suponen un incremento de inversión para la sociedad concesionaria y una alteración de su equilibrio económico financiero. El coste imputable a la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Transportes se fijó en 14,28 millones de euros según el siguiente detalle:



Cuadro 18: actuaciones incluidas en el modificado nº1 del proyecto constructivo de la autovía del Barbanza (en euros)

Autovía del Barbanza	Descripción	Presupuesto aprobado por la Administración	Cuantificación del reequilibrio solicitado por la concesionaria	Compensación económica aceptada por la Administración
Proyecto modificado nº 1	Movimientos de tierras, drenaje, firmes, estructuras, modificación de la variante de ENAGAS, actuaciones para la mejora de la seguridad viaria, nuevas necesidades de los titulares de servicios públicos e incremento del presupuesto de seguridad y salud	28.595.314,80	27.834.343,21	13.547.198,50
Mayor inversión en expropiaciones		_____	562.860,00	351.610,00
Mayores costes de estudios y proyectos		_____	389.578,31	384.772,44
Reclamaciones de las gasolineras de Dodro y Pobra Sur por el cierre al tráfico		_____	498.617,00	-----
Reclamaciones por incidencias en la marcha de los trabajos	Retraso en los trabajos del PSA 20+860 y aceleración de la obra en el mes de marzo de 2008	_____	1.631.334,42	-----
TOTAL		28.595.314,80	30.916.732,94	14.283.580,94

Fuente: elaboración propia a partir del expediente de modificación contractual de la autovía del Barbanza

Esta modificación ya fue evaluada en el informe aprobado por el Consello de Contas en el ejercicio 2011 sobre las autovías gallegas construidas y explotadas por el sistema del peaje en sombra. A la fecha de emisión de dicho informe no constaba la resolución del expediente de reequilibrio económico-financiero. Seguidamente, se reproducen las conclusiones más significativas incluidas en el informe del ejercicio 2011:

- Del análisis del expediente surgen dudas respecto de la efectiva concurrencia de necesidades nuevas o causas imprevistas, como requisitos necesarios para poder introducir modificaciones en el proyecto una vez perfeccionado el contrato (artículo 240 TRLCAP). La descripción de las modificaciones efectuadas nos lleva a advertir, que podríamos estar ante circunstancias que lejos de justificar un modificado deberían ser resueltas en la fase preparatoria del contrato y en la elaboración del proyecto de construcción. Algunas de ellas trasladan deficiencias del proyecto elaborado por la sociedad concesionaria resultando de aplicación la previsión de la cláusula 42 PCAP a cuyo tenor en caso de que la modificación tenga su origen o sea consecuencia de deficiencias del proyecto elaborado por la sociedad concesionaria y genere un incremento del presupuesto del proyecto aprobado este no repercutirá en el régimen económico-financiero del contrato.
- Por lo que respecta al procedimiento, se omitieron trámites esenciales, como el informe jurídico y la fiscalización previa del gasto. No se solicitó informe al Consello Consultivo a pesar de incrementarse el presupuesto de la obra en un porcentaje superior al 20% del inicialmente previsto.
- Por lo que respecta al derecho de la sociedad concesionaria a la compensación de las indemnizaciones que pudiera abonar a las estaciones de servicio por el cierre al tráfico de la vía





durante la ejecución de las obras, entendemos que, en caso de ser procedente la indemnización, correspondería a la concesionaria la obligación de indemnizar, salvo que los daños a terceros fueran ocasionados por causa de una orden inmediata y directa de la administración.

Descripción del reequilibrio: actuaciones producidas posteriores al informe del Consello de Contas del ejercicio 2011

De los antecedentes que figuran en el expediente se deduce que la administración no resolvió, en su momento, el expediente y que la entidad concesionaria reclamó a la administración su resolución, cuestión que se materializó en un escrito de la concesionaria del 24.03.2010 recordando a la administración la solicitud de reequilibrio pendiente de resolver y en un recurso de reposición del 28.06.2010 por la desestimación por silencio administrativo. La empresa también acudió a la vía judicial, pero en el procedimiento de resolución del expediente de reequilibrio la empresa concesionaria acepta la propuesta de la administración y retira el recurso contencioso presentado.

Estas reclamaciones activaron a la administración quien contrató una empresa consultora (IDOM) para valorar el reequilibrio (inicio de actuaciones el 08.11.2010 y entrega del informe el 11.10.2011). La valoración efectuada se dirigió a cuantificar cuales de las modificaciones que se efectuaron debe asumir la administración y cuales la concesionaria en virtud de lo establecido en las cláusulas 37 y 42 del PCAP. En la auditoría se evalúan desde el punto de vista técnico y jurídico 46 conceptos de la modificación nº 1 con los siguientes resultados en términos globales y desagregados en presupuesto ejecución material (OEM), presupuesto de ejecución por contrata (OEC) y presupuesto total:

Cuadro 19: resultado de la auditoría del modificado nº1 del proyecto constructivo de la autovía del Barbanza

Autovía del Barbanza	Presupuesto aprobado por la Administración (IVA 16%)	Cuantificación del reequilibrio solicitado por la concesionaria (IVA 16%)	Compensación económica aceptada por la Administración en 2009 (IVA 16%)	Conceptos que debe compensar la administración segundo la auditoría de IDOM 2011			
				Presupuesto ejecución material (OEM)	Presupuesto ejecución por contrata (OEC)	Presupuesto modificación (IVA 18%)	Presupuesto modificación (IVA 21%)
Proyecto modificado nº 1	28.595.314,80	27.834.343,21	13.547.198,50	8.036.322,74	9.563.224,06	11.284.604,39	11.571.501,11
Mayor inversión en expropiaciones		562.860,00	351.610,00	311.490,00	311.490,00	311.490,00	311.490,00
Mayores costes de estudios y proyectos		389.578,31	384.772,44	106.226,13	106.226,13	125.346,83	128.533,62
Reclamaciones de las gasolineras de Dodro y Pobra Sur por el cierre al tráfico		498.617,00		50.000,00	50.000,00	50.000,00	50.000,00
Reclamaciones por incidencias en la marcha de los trabajos		1.631.334,42		1.376.322,78	1.637.824,11	1.932.632,45	1.981.767,17
TOTAL	28.595.314,80	30.916.732,94	14.283.580,94	9.880.361,65	11.668.764,30	13.704.073,67	14.043.291,90

Fuente: elaboración propia a partir del expediente de modificación contractual de la autovía del Barbanza



En base a la auditoría encargada a IDOM, la Subdirección de Seguridad Viaria e Inspección informa el 21.11.2011 la solicitud de reequilibrio económico-financiero presentada por la entidad. En dicho informe se evalúa jurídicamente la modificación y se alude a la necesidad de reequilibrar económicamente la concesión en los términos establecidos en el artículo 248 del TRLCAP. El informe concluye que los supuestos de reequilibrio se extienden, más allá de lo establecido en el artículo 248 del TRLCAP, a aquellos supuestos en los que causas imprevisibles rompan la economía *del contrato*, por lo que es preciso analizar las causas de la modificación contractual para determinar cuáles está obligada la administración a asumir y cuáles no. Para ello el informe distingue varios supuestos:

- Modificaciones solicitadas por la administración y modificaciones derivadas de actuaciones de la administración (*XG, modificado*) que se cuantifican en 6.646.903,77 € (OEM), con repercusión en el PEF y que debe asumir la administración.
- Modificaciones derivadas del "*riesgo imprevisible*" no imputables al concesionario que se valoran en 3.183.457,88 € (OEM) con repercusión en el PEF. Este tipo de modificaciones no se puede integrar en ninguno de los supuestos de reequilibrio de la concesión previstos en el artículo 248 del TRLCAP, por lo que la administración acude a la doctrina y a la jurisprudencia (*teoría del riesgo imprevisible*) para justificar el reequilibrio imputando el riesgo al 50% a la administración y al concesionario.
- Reclamaciones derivadas de indemnizaciones a terceros por actos de la administración (reclamaciones de las gasolineras): 50.000 €, compensación sin repercusión en el PEF. Finalmente, se excluye el pago de estas indemnizaciones al concesionario ya que será la AXI quien haga directamente frente a las reclamaciones.

En términos de presupuesto de ejecución por contrata (sin IVA) los importes que, según el informe, repercutirían en el contrato serían los siguientes:

Cuadro 20: Repercusión de la modificación nº1 en el contrato de la autovía del Barbanza tras la auditoría de IDOM

Descripción	Importe OEM	Importe OEC (1)
Inversión <i>XG modificado</i>	6.646.903,77	7.871.468,99
Inversión <i>riesgo imprevisible</i> (2)	3.183.457,88	3.747.295,32
Total	9.830.361,65	11.618.764,31

Fuente: elaboración propia a partir del expediente de modificación contractual de la autovía del Barbanza

(1) Solo se aplican gastos generales y beneficio industrial a aquellos conceptos que procede.

(2) Se asume el 50% por la administración y el otro 50% por la concesionaria.





De estos importes, las cantidades que la administración admitió para el reequilibrio con repercusión en el PEF se distribuyen por anualidades de la siguiente manera:

Cuadro 21: Distribución de la modificación nº1 en el PEF por anualidades, autovía del Barbanza

Descripción	2006	2007	2008	Total
Gastos en avales y seguros	362.626,67			362.626,67
Inversión XG, modificado	137.737,00	2.287.287,12	5.446.444,87	7.871.468,99
50% Inversión reequilibrio		628.968,13	1.244.679,52	1.873.647,66
Total	500.363,67	2.916.255,25	6.691.124,39	10.107.743,31

Fuente: elaboración propia a partir del expediente de modificación contractual de la autovía del Barbanza

En definitiva, la inversión que la administración considera que repercute en el equilibrio económico financiero del contrato es de 10,1 millones de euros (en términos de OEC), después de sumar los gastos en avales y seguros que derivan de la modificación.

En el reequilibrio la administración trata de garantizar la TIR del accionista (6,91%). Para eso la empresa consultora contratada introduce en el PEF las inversiones nuevas del *XG modificado* y el 50% de las inversiones derivadas de riesgos *imprevisibles* y calcula los pagos que son necesarios para devolver una rentabilidad al accionista del 6,91%.

La administración opta por el pago del reequilibrio en aportaciones económicas en el período más corto posible, atendiendo a las disponibilidades presupuestarias. Tras evaluar en el informe de auditoría varias alternativas, inicialmente se propone el pago entre 2012 y 2019, pero debido al trámite del expediente se comienzan los pagos en el ejercicio 2013 y finalizan en el ejercicio 2020 con el siguiente detalle (IVA del 21% incluido):

Cuadro 22: pagos derivados del modificado nº1 del proyecto constructivo de la autovía del Barbanza

Año	Importe sin IVA	Importe (IVA incluido)
2013	2.113.507,33	2.557.343,87
2014	2.220.466,35	2.686.764,28
2015	2.332.791,97	2.822.678,28
2016	2.450.873,81	2.965.557,31
2017	2.574.867,49	3.115.589,66
2018	2.705.182,62	3.273.270,97
2019	2.842.023,70	3.438.848,68
2020	718.552,82	869.448,91
TOTAL	17.958.266,08	21.729.501,96

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero como consecuencia del modificado nº1 de la autovía del Barbanza

El 31.05.2013 la directora de la AXI resuelve el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión en los términos descritos.



Valoración del reequilibrio

Con relación a este expediente de restablecimiento es necesario efectuar dos observaciones:

En primer lugar, la administración optó por el pago en aportaciones económicas, cuando la previsión normativa para que los reequilibrios económico-financieros prevé que se materialicen bien en una ampliación del plazo concesional, bien en el incremento de la tarifa o bien en la modificación de alguna cláusula de contenido económico del contrato.

En segundo lugar, desde un punto de vista de eficiencia en el empleo de los fondos públicos, es necesario tener en cuenta que una modificación cifrada en 10,17 millones de euros (sin IVA) dio lugar a pagos anuales hasta 2020 de 17,96 millones de euros (sin IVA). El motivo de este importante diferencial obedece al hecho de garantizar una TIR al concesionario y, especialmente, al fraccionamiento de los pagos que están siendo financiados a ese interés (6,91%, TIR del accionista), cuando existirían opciones de financiación más favorables para la administración que no fueron exploradas ni valoradas.

IV.4.3.2. Reequilibrio económico-financiero derivado de la caída del tráfico

Descripción del reequilibrio

En el ejercicio 2014 la concesionaria solicitó y la administración aprobó un restablecimiento del equilibrio económico-financiero del contrato por caída del tráfico.

Los datos básicos de la modificación aprobada son los siguientes:

- Fecha de la solicitud: 05.02.2014.
- Fecha de formalización de la adenda al contrato: 31.12.2014.
- Incremento de la tarifa en un 35,5%, situándose en 0,0332 euros/vehículo-KM (IVA incluido) para vehículos ligeros y en 0,0465 euros/vehículo-Km (IVA incluido) para vehículos pesados.
- El incremento de las tarifas solo es aplicable a los vehículos/Km/año inferiores a un determinado número (para el ejercicio 2014 es de 174.097.559 vehículos ligeros y 11.988.098 vehículos pesados).

La empresa presenta su solicitud al amparo de lo establecido en la Disposición Adicional vigésima de la Ley 11/2013 de 26 de diciembre de presupuestos generales de la comunidad autónoma para el ejercicio 2014. Al igual que en otros expedientes, los motivos que alude la concesionaria para justificar que se rompió la economía del contrato son dos: una caída excepcional del tráfico que disminuyó sustancialmente los ingresos previstos y el incumplimiento sistemático de las ratios financieras establecidas en los contratos de financiación.





La empresa concesionaria compara la evolución del tráfico real de la autovía con el previsto por la administración en la licitación y con el ofertado por la empresa concesionaria (recogido posteriormente en el PEF aprobado). En ambos casos, se observa una caída creciente del tráfico desde el comienzo de la explotación de la autovía hasta finales de 2013. En el cuadro 23 se reflejan los datos del tráfico real de la autovía hasta 31.12.2013 en relación con las previsiones efectuadas en la licitación por la Xunta de Galicia y las previsiones de la concesionaria en la oferta y en el PEF aprobado:

Cuadro 23: Evolución del tráfico (IMD) en la autovía del Barbanza en el período 2009-2013

CORD ERO	Previsiones Xunta			Previsiones concesionario			Tráfico real			% de caída del tráfico	
	Ligeros	Pesados	Total	Ligeros	Pesados	Total	Ligeros	Pesados	Total	Xunta total	Concesionario total
2009	14862	1001	15863	16535	775	17310	11426	933	12359	-22,09%	-28,60%
2010	15826	1066	16892	17362	813	18175	12054	900	12954	-23,31%	-28,73%
2011	16854	1135	17989	18230	854	19084	11864	816	12679	-29,52%	-33,56%
2012	17948	1209	19157	19142	897	20039	11460	789	12249	-36,06%	-38,87%
2013	19114	1288	20402	19908	932	20840	11261	790	12052	-40,93%	-42,17%

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero en la autovía del Barbanza y de los datos de tráfico aportados por la AXI

Como se observa, el tráfico previsto por la concesionaria, que era superior a la previsión del gobierno autonómico, estaba claramente sobreestimado en la oferta del licitador. Con todo, también se produce una clara caída del tráfico real respecto del previsto por la administración que se va incrementando con el paso de los años. Sin embargo, no se establece ni en la disposición adicional de la Ley 11/2013, ni en los informes de la administración incluidos en el expediente cuál es el umbral de la caída del tráfico que supone una *alteración extraordinaria e imprevisible en las previsiones de utilización de la autovía*, por lo que se efectúa una apreciación subjetiva al respecto en cada expediente y en el caso que nos ocupa se consideró que la caída experimentada en el tráfico tiene cabida en la previsión legal.

Por otra parte, la empresa concesionaria cuestiona la viabilidad de la concesión si no se aprueba el reequilibrio económico-financiero, ya que se podría producir una cancelación de la financiación ajena de la concesión por incumplirse los ratios financieros que la concesionaria ha comprometido con las entidades financieras.

En la solicitud de reequilibrio la entidad concesionaria efectúa dos estimaciones del resultado del PEF (escenarios 1 y 2). En el escenario 1, bajo la hipótesis de que no se modifica la tarifa, el modelo devuelve un incumplimiento sistemático de los ratios financieros y una TIR (rentabilidad) del accionista del -2,81%, es decir, el accionista no recuperaría la inversión inicial. En el escenario 2,



con un incremento de la tarifa del 47%, el modelo garantiza unos ingresos que permiten el cumplimiento de las ratios financieras todos los años de duración de la concesión y una TIR del accionista del 4,62% (en el PEF inicial la TIR prevista era del 7,45%).

Para analizar la solicitud y el reequilibrio propuesto la AXI contrató la EPTISA, quien validó los datos incluidos en las estimaciones efectuadas por la sociedad concesionaria (escenarios 1 y 2), pero precisó algunas de las hipótesis incluidas en el modelo presentado. La consultora estima que un incremento de tarifa del 35,5% garantiza la viabilidad de la concesión y el cumplimiento de ratios²² y tendría como resultado una previsión de rentabilidad para el accionista del 3,70%.

En su informe EPTISA también valoró la resolución del contrato y una nueva licitación de la autovía como alternativa al restablecimiento del equilibrio económico-financiero. Además de fijar el importe de la RPA (81.973.257 €) se considera que para una nueva licitación de la autovía es necesario devolver una TIR del 12% para garantizar la concurrencia, una financiación con un margen sobre el tipo de referencia de 4,5 puntos y el final del nuevo contrato en 2039. Con estas hipótesis el VAN de los pagos del reequilibrio es de 161,44 millones de euros (IVA incluido) y del rescate y nueva licitación de 234,28 millones de euros (IVA incluido) por lo que los técnicos de la administración concluyen más ventajoso el reequilibrio.

Finalmente, la administración concluye que procede la modificación del contrato de la concesión y se apoya en diversas sentencias del Tribunal Supremo (TS) sobre la necesidad de restablecer el equilibrio económico-financiero de la concesión cuando se rompe la economía del contrato y en la habilitación de la disposición adicional 20ª de la Ley 11/2013.

Para ello propone el incremento de la tarifa en un 35,5% como valor necesario para cumplir con las ratios financieras. Los valores de la tarifa para 2014 (sin IVA) fueron:

Cuadro 24: tarifa aprobadas en el reequilibrio de la autovía del Barbanza, año 2014

Ligeros	Pesados
0,0332	0,0465

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero en la autovía del Barbanza

Valoración del reequilibrio

A nuestro juicio, al igual que en otros expedientes de reequilibrio, lo que decidió que la administración autonómica optara por el reequilibrio fue la caída del tráfico respecto de las previsiones efectuadas por la propia administración autonómica en la licitación, que son inferiores

²² En realidad, según la consultora solo se incumpliría el ratio en el año 2031 (1,03), pero que se estima suficiente ya que se trata del penúltimo año de devolución de la deuda y además se podría garantizar el cumplimiento de esa ratio con la creación de un fondo de reserva a partir de los dividendos generados.





a las ofertas presentadas por las empresas concesionarias, lo que muestra las deficiencias en la transferencia del riesgo de demanda. Al mismo tiempo, la intensidad o valor del reequilibrio se determina en función de las cláusulas que hayan pactado las concesionarias con las entidades financieras, ya que son las ratios financieras comprometidas por las concesionarias (y no por la administración) las que fijan, en última instancia, el importe del incremento de la tarifa. Por tanto, de este modo, la administración está asumiendo parte de los riesgos financieros que tenían que ser soportados por la concesionaria.

Por otra parte, a nuestro juicio, la Xunta de Galicia debería haber valorado económicamente la opción de resolución del contrato de concesión para su gestión pública. Esta opción que no fue explorada por la administración se analiza en este informe en el epígrafe IV.6.

IV.4.3.3. Solicitud de reequilibrio económico-financiero por el impacto de la COVID-19

La concesionaria de la autovía del Barbanza solicita el 15 de julio de 2020 a la Axencia de Infraestruturas el reconocimiento del derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato mediante la compensación de la pérdida de ingresos a consecuencia de los efectos de la COVID 19. La AXI, el 9 de noviembre de 2020 desestima, previo informe de la asesoría jurídica, la reclamación por entender que no hubo imposibilidad de ejecución del contrato ya que no se afectó la oferta del servicio que se desarrolla en la obra con independencia de que la demanda se viese disminuida. El 9 de diciembre de 2020 la concesionaria presentó recurso de alzada.

A la fecha de cierre de la fiscalización, la administración no ha accedido a la petición de las concesionarias y no se aprobó restablecimiento económico-financiero alguno por la caída de demanda a consecuencia de la COVID-19.

Respecto a este expediente, por su coincidencia material y temporal, resultan plenamente aplicables las consideraciones realizadas en el epígrafe IV.4.1.3 de este informe.

IV.4.4. Reequilibrios económico-financieros en la autovía de Celanova, AG-31

El 27 de febrero de 2009, dos días antes de las elecciones autonómicas, la administración adjudicó este contrato a la agrupación S.A. DE OBRAS Y SERVICIOS, COPASA (70%) EXTRACO, CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS, S.A. (30%) para la construcción del tramo de un corredor con conversión en autovía desde la A-52 a Celanova Sur y proyectar y ejecutar la mejora de la actual carretera O-540 entre Celanova y la frontera portuguesa, como obra accesoria.

El contrato se firmó en mayo de 2009 con la entidad constituida al efecto, Autopista Ourense Celanova, Sociedad Concesionaria de la Xunta de Galicia S.A., y la autovía entró en servicio el 28.01.2013. Los datos básicos de la adjudicación fueron los siguientes:



- Tarifa ofertada para vehículos ligeros: 0,1075 euros/vehículo-Km (IVA incluido), tarifa que se incrementará un 20% en el momento en que el corredor se convierta en autovía (hasta el 01.01.2018).
- Tarifa ofertada para vehículos pesados: 0,1505 euros/vehículo-Km (IVA incluido), tarifa que se incrementará un 20% en el momento en que el corredor se convierta en autovía (hasta el 01.01.2018).
- Límite de vehículos/Km/año a partir del cual no se abonará la tarifa: 63.555.625 para vehículos ligeros y 3.043.735 para vehículos pesados.
- Responsabilidad patrimonial de la administración: 64.500.000 € a 31.12.2007.
- Inversión proyectada: inicialmente la concesión incluía la construcción del tramo de un corredor con conversión en autovía desde la A-52 a Celanova Sur (tramo I) con un coste de 91.507.849,69 € (sin IVA) y la mejora de la actual carretera O-540 entre Celanova y la frontera portuguesa, como obra accesoria (tramo II) con un coste de 14.006.580,68 € (sin IVA).
- Duración de la concesión: 30 años.

IV.4.4.1. Reequilibrio derivado de las dificultades de la empresa concesionaria para cerrar la financiación ajena de la concesión

Descripción del reequilibrio

En septiembre de 2011 la concesionaria solicita el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión a causa de la variación de las condiciones financieras contenidas en el PEF inicial y la dificultad para cerrar la financiación de la concesión. En el mismo escrito, la empresa concesionaria solicita la aprobación del modificado nº1 del proyecto constructivo, que si bien no es el motivo fundamental del reequilibrio solicitado sí que influye en él, ya que para determinar la nueva tarifa se parte de la inversión que resulta del modificado nº 1 y de la supresión del tramo Celanova Sur-Frontera Portuguesa. En definitiva, en este expediente se aprueba por un lado el modificado nº1 y por otro el propio reequilibrio derivado de las dificultades del cierre de la financiación.

El modificado nº 1 y la supresión del tramo Celanova Sur-Frontera Portuguesa

El proyecto constructivo aprobado inicialmente incluía la construcción del tramo de un corredor con conversión en autovía desde la A-52 a Celanova Sur (tramo I) con un coste de 91.507.849,69 € (sin IVA) y proyectar y ejecutar la mejora de la actual carretera O-540 entre Celanova y la frontera portuguesa, como obra accesoria (tramo II), con un coste de 14.006.580,68 € (sin IVA).

En febrero de 2011 la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras acordó la suspensión temporal de la concesión en lo que concierne a las actuaciones relativas al tramo II y





en setembro do mesmo ano a empresa solicitou a aprobación do modificado nº1 que solo afecta ao tramo I (A-52 Celanova Sur) do proxecto previsto. Se trata de diversas modificacións por obras que non estaban previstas no proxecto, añadidos de obras e imprevistos que surgiron no momento da execución con un presuposto de 6.023.172,58 euros.

Despúes da modificación do tramo I do proxecto construtivo da autovía o presuposto base de licitación (sin IVA) se situou en 97.531.022,26 € fronte a los 91.507.849,69 € previstos inicialmente por lo que se incrementou o custo en un 6,58%.

La modificación propuesta fue evaluada por la inspección de la construcción, quien informó favorablemente el proyecto modificado por cumplir con lo establecido en el artículo 240 del TRLCAP y en la cláusula 42 del PCAP y calificó las actuaciones propuestas en el modificado de la siguiente manera:

Cuadro 25: Causa de las actuaciones del modificado nº1 del proyecto constructivo de la autovía de Celanova

Tipo de modificación	Nº actuaciones
Error en el proyecto de construcción	14
Petición de modificación por la sociedad concesionaria	8
Petición de modificación por la administración.	0

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero en la autovía de Celanova a consecuencia del modificado nº 1 del proyecto constructivo

La modificación fue aprobada por la Dirección Xeral de Infraestruturas (DXI) el 11.11.2011 con un adicional líquido de 7.107.343,60 € (6.023.172,58 más IVA del 18%). El informe de la DXI del 14.11.2011 relativo al expediente de restablecimiento del equilibrio económico-financiero señala que a consecuencia de que todos los conceptos incluidos en el modificado responden a errores del proxecto o a solicitudes de la concesionaria tendrán su reflejo en el PEF al modificar el importe de la infraestructura *pero no deberían repercutir de manera directa en las compensaciones que la Administración tiene la obligación de asumir.*

En este sentido, en la cláusula 15ª del contrato firmado el 19.05.2009 la sociedad concesionaria asume *los riesgos y las responsabilidades que se deriven de la redacción del Proyecto y la financiación, construcción, explotación y conservación de la vía de alta capacidad objeto de concesión, de la redacción del Proyecto, la financiación, construcción, mantenimiento y conservación de la obra accesoria y de los elementos comprendidos en el contrato, en los términos descritos en el artículo 97 del TRLCAP y en el PCAP. La totalidad del contrato de concesión, en sus aspectos de construcción, explotación, conservación y financiación, se desarrolla a riesgo y ventura de la sociedad concesionaria. En particular, la sociedad concesionaria asume, entre otros:*



- *Los riesgos económicos y las responsabilidades de toda índole que se deriven de la elaboración de los proyectos, de la construcción de la vía de alta capacidad objeto de concesión y de la obra accesoria, incluidos los derivados del procedimiento de expropiación, y de la explotación del servicio.*

Con todo, en el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión, que seguidamente se trata, el incremento del coste en el tramo I de la autovía se tiene en cuenta para calcular el incremento de la tarifa que equilibra la concesión. La inclusión en el PEF de las inversiones derivadas del proyecto modificado nº 1 es correcta, ya que sin duda es una inversión que tendrá que afrontar la empresa concesionaria, pero el hecho de determinar la nueva tarifa después de tener en cuenta los mayores costes surgidos de esa inversión supone que, en la práctica, fuera finalmente la administración quien, vía tarifa, asume el coste del modificado nº 1, cuando su pago le correspondería a la empresa concesionaria.

El reequilibrio económico-financiero de la concesión derivado de la variación de las condiciones financieras

En el ejercicio 2011, la entidad concesionaria solicitó la modificación del contrato de concesión y el incremento de las tarifas en un 22,5% y basó su petición en el cambio radical del escenario financiero después de la firma del contrato, lo que le dificultó el cierre de la financiación del contrato y puso en peligro la continuidad de la concesión. Es necesario recordar aquí que la cláusula 82 del PCAP establece que la concesionaria asume “el riesgo y ventura de la evolución de las condiciones financieras a lo largo del plazo concesional”.

En cualquier caso, la sociedad concesionaria alega que variaron las condiciones financieras contenidas en el PEF inicial. En este, los recursos propios financiarían el 20% de la inversión total y el 80% restante se financiaría con recursos ajenos de los cuales la mitad serían deuda comercial (préstamo a largo plazo) y la otra mitad derivaría de un préstamo del BEI.

En la solicitud de reequilibrio aluden que el escenario financiero cambió radicalmente por dos motivos: por un lado, el BEI desistió de la financiación del proyecto al no establecer su elegibilidad y, por otra parte, la evolución de los mercados financieros supuso un fuerte endurecimiento de las condiciones de la financiación de la deuda comercial, por lo que el volumen de financiación ajena que puede captar la concesionaria es notoriamente inferior al apalancamiento previsto en la oferta y en el PEF. Esto supondría que para dotar de viabilidad la concesión sería necesario un incremento de los recursos propios de 60 millones de euros, inasumible por la concesionaria. La dificultad para el acceso a la financiación era, a juicio de la concesionaria, imprevisible en el momento de la licitación.





El endurecimiento de las condiciones de financiación se debe, además del contexto económico, a las dudas sobre las previsiones del tráfico que circulará por la autovía, lo que llevó a las entidades financieras a exigir que se efectúen nuevos estudios de tráfico, como requisito previo a la cuantificación de la deuda que puede soportar el proyecto. Esta actualización de los estudios estableció varios escenarios de tráfico y las entidades financieras aceptan el denominado *caso base* con la condición del recálculo del tráfico con base en el ejercicio 2014, una vez se disponga de datos reales de circulación de tráfico por la autovía.

La sociedad concesionaria solicita también suprimir la obra accesoria (tramo II) con el argumento de la escasa trascendencia económica, cuestión discutible ya que el proyecto constructivo del tramo II fue aprobado con un presupuesto base de licitación de 14.006.580,68 €.

La Dirección Xeral de Infraestructuras evalúa la solicitud presentada por la concesionaria en el informe emitido el 14.11.2011, con base en el análisis efectuado por la empresa EPTISA contratada por la administración para este cometido.

La Dirección Xeral de Infraestructuras acepta la solicitud y justifica la propuesta de reequilibrio en el interés general de construir la autovía y en la necesidad de evitar indemnizar a la concesionaria en el importe de la RPA (64,5 millones de euros), argumentando que *no es viable por razones de restricciones presupuestarias*. Sin embargo, no se fundamenta adecuadamente la inviabilidad presupuestaria, ya que no se hace un cálculo de la cantidad que realmente tendría que abonar la administración y la imposibilidad de asumirla presupuestariamente.

La administración alude también a las causas medioambientales (impacto de una infraestructura a medio construir) para afirmar la necesidad de terminar la autovía y esgrime la *teoría del riesgo imprevisible* y el reparto de riesgos, considerando que la devolución de una TIR alrededor de la mitad de la prevista en la oferta garantiza ese reparto de riesgos.

El restablecimiento del equilibrio económico-financiero del contrato se materializa en las siguientes modificaciones contractuales:

- Se eliminan las obligaciones contractuales relativos al tramo Celanova Sur-Frontera portuguesa.
- Incremento de tarifas según el siguiente cuadro:

Cuadro 26: Tarifas aprobadas (sin IVA) en el año 2012 e incremento respecto de las anteriores, autovía de Celanova

Tipo de vehículo	Tarifa inicial contrato	Tarifa conversión en autovía	Tarifa reequilibrio	Incremento s/ tarifa contrato	Incremento s/ conversión en autovía
Vehículos ligeros	0,0927	0,1112	0,1362	46,98%	22,50%
Vehículos pesados	0,1297	0,1556	0,1907	46,98%	22,50%

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero en la autovía de Celanova



Aunque el incremento de las tarifas respecto de las que figuran en el contrato es del 46,98% lo cierto es que el incremento real es del 22,5%, ya que desde el inicio de la explotación se aplican las tarifas incrementadas un 20% puesto que desde el comienzo la obra se construyó como autovía.

En definitiva, en el expediente de restablecimiento del equilibrio económico-financiero aprobado el 14.02.2012 por la administración se incrementaron un 22,5% las tarifas que cobrará la empresa concesionaria, mientras que disminuyó la inversión prevista en 7.983,408,09€, ya que se dejó de ejecutar el proyecto de las obras accesorias que se aprobó por un importe 14.006.580,68 € (sin IVA) y se incluyó el proyecto modificado nº1 por 6.023.172,58 € (sin IVA).

Valoración del reequilibrio

El reequilibrio aprobado no encaja en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 248 del TRLCAP. Con todo, la administración autonómica defiende que esa relación de supuestos del artículo 248 no es un *numerus clausus* y que aplicando la teoría del *riesgo imprevisible* al caso que nos ocupa es posible modificar el contrato y restablecer el equilibrio económico financiero.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia defienden esta teoría, aplicable a aquellos supuestos en los que circunstancias imprevisibles, no imputables al contratista ni a la administración, rompan la economía de base del contrato e impidan la continuidad de la concesión o que obliguen a un cumplimiento demasiado oneroso del contrato para el contratista, por lo que en el caso de producirse esas circunstancias, la administración debe restablecer el equilibrio económico-financiero.

La exposición de motivos del PCAP parece recoger la teoría del riesgo imprevisible al señalar que, *por último, con objeto de asegurar el mantenimiento del servicio público en circunstancias normales, se establece el mantenimiento del equilibrio económico de la concesión, pero sin que esto constituya una garantía de los beneficios de la sociedad concesionaria ni un seguro que cubra sus pérdidas, sino con objeto de establecer un reparto de los perjuicios imprevisibles entre la sociedad concesionaria y la Administración, en caso de que se produzcan circunstancias sobrevenidas en relación con las tenidas como básicas en el momento de la adjudicación del contrato.* Como puede observarse, no se garantiza la cobertura de las pérdidas de la concesionaria sino un reparto de los riesgos imprevisibles entre la Administración y la concesionaria, cuestión consolidada por la jurisprudencia.

Por tanto, la cuestión en este reequilibrio se ciñe a determinar si se produjeron circunstancias imprevisibles y no imputables ni al contratista ni a la administración y valorar la medida e intensidad en que la administración debe soportar esa carga. La justificación que se ofreció de estas cuestiones en el expediente merece las siguientes valoraciones:





1. La justificación de la imprevisibilidad:

La llave fundamental de este reequilibrio es determinar si las dificultades para cerrar la financiación de la concesión, por el cambio del escenario financiero, era algo previsible o no.

Con carácter previo, es necesario recordar la estructura de la financiación prevista en la oferta presentada por la empresa concesionaria. Así, en el PEF inicial se establecía que los recursos propios alcanzarían el 20% de la inversión total y el 80% con recursos ajenos de los cuales la mitad serían deuda (préstamo a largo plazo) y la otra mitad derivaría de un préstamo del BEI. En cifras, las entidades financieras aportarían 40.334.250 €, el BEI otro tanto, mientras que los fondos propios serían de 20.119.000 € para unas necesidades de financiación de 100.787.500 €.

Pues bien, a pesar de que la licitación tuvo lugar después de las primeras manifestaciones de la crisis financiera, no era fácil anticipar la importancia, profundidad y duración de sus efectos. También es evidente que la crisis afectó especialmente a las condiciones de financiación que ofertaban las entidades bancarias, quienes a pesar de formalizar una oferta o compromiso con el que la entidad concesionaria se presentó a la licitación, tal compromiso en la práctica no era vinculante y posteriormente rechazaron cerrar la financiación. La entidad concesionaria ni podía prever ni tuvo mayor responsabilidad en el endurecimiento de las condiciones financieras que el hecho no considerar esta posibilidad en su oferta y ser menos agresiva en la tarifa presentada. Esta financiación representa el 40% de las necesidades de financiación de la concesión.

Otro 40% según la oferta de la concesionaria sería financiado por el BEI. En el expediente no se justifica el motivo por el cual este proyecto finalmente no fue considerado elegible por el BEI, ni si en la licitación la empresa concesionaria tuvo en cuenta la posibilidad de que el BEI no financiara el proyecto. En la solicitud del reequilibrio la entidad concesionaria, simplemente menciona que esta circunstancia era imprevisible y el informe de EPTISA, que valora el PEF de la solicitud de reequilibrio, se limita a manifestar que el BEI no consideró la actuación dentro del rango de sus competencias. Por tanto, no se conocen los motivos por los que decayó esta fuente de financiación y si la concesionaria tuvo alguna responsabilidad sobre tal situación.

2. La imposibilidad de continuar con la concesión y el reparto de riesgos entre la administración y la concesionaria

Para que se pueda aplicar la teoría del *riesgo imprevisible* como causa de restablecimiento del equilibrio económico financiero de la concesión es preciso que las circunstancias imprevisibles, además de romper la economía de base del contrato, impidan su continuidad.

Para evaluar si la concesión podía continuar o no y que alternativas de financiación existían, se parte de los datos del PEF aprobado tras el reequilibrio, ya que cambiaron tanto el volumen de



inversión como la estructura de la financiación. En el cuadro 27 se reflejan las necesidades de financiación que se recogen en el PEF aprobado tras el restablecimiento del equilibrio económico financiero de la concesión:

Cuadro 27: necesidades de financiación en la autovía de Celanova tras el reequilibrio aprobado en 2012

Concepto	PEF presentado tras el reequilibrio (miles de euros)
Gastos iniciales construcción	102,74
Estudios y proyectos	798,70
Expropiaciones	6.700,00
Obras previstas en el pliego	76.993,80
Intereses intercalarios	3.514,90
Otras inversiones	2.492,30
Cuenta de reserva del servicio de la deuda	1.747,05
Necesidades de financiación	92.349,40

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero en la autovía de Celanova

Las fuentes de financiación en el PEF definitivo son de 43.315,94 miles de € de fondos propios y 49.033,46 miles de € de financiación de los bancos para cubrir las necesidades de financiación de 92.349,40 miles de €. Por tanto, la financiación ajena pasó del 80% previsto en la oferta inicial al 53% tras las dificultades derivadas del nuevo marco y del endurecimiento de las condiciones financieras.

Siendo cierto que este tipo de proyecto no resulta viable sin obtener financiación ajena (bancaria), resulta cuestionable que en el expediente no se barajen otras alternativas de financiación que podrían darle continuidad a la concesión. La sustitución de la financiación del BEI, incluso, en su caso, por financiación pública (p.e. préstamos participativos) garantizada con el canon de demanda podría haber sido una opción a valorar y estudiar para comparar su impacto en los fondos públicos.

En cualquier caso, finalmente el expediente de reequilibrio, formulado bajo la hipótesis del *caso base* aceptado por los bancos, determinó una subida de la tarifa del 22,5%, aceptando lo solicitado por la entidad concesionaria.

Respecto al reparto de los riesgos entre concesionaria y administración, en el PEF aprobado se prevé una rentabilidad para el accionista del 3,47% (frente al 6,17% inicial). El informe de la Dirección Xeral de Infraestructuras que evalúa el reequilibrio señala que reducir a la mitad la rentabilidad del accionista (TIR) prevista inicialmente garantiza la distribución de los riesgos.

A nuestro juicio, reducir la rentabilidad positiva de la concesionaria a la mitad no implica un reparto equitativo de los riesgos. En realidad, aceptar una TIR del 3,47% implica un pacto con las siguientes derivadas: a) las entidades financieras recuperarán todo el dinero invertido y cobrarán los intereses correspondientes; b) los accionistas recuperarán todos los fondos invertidos y tendrán una rentabilidad anual de más del 3%; y c) la administración, es decir, el contribuyente, se hace cargo de ese coste abonando un 22,5% más por cada vehículo que circule.





En definitiva, a nuestro juicio, no se deduce del reequilibrio aprobado que el coste del agravamiento de las condiciones financieras se reparta entre la administración y la concesionaria equitativamente. Por su parte, las entidades financieras solo aceptaron conceder la financiación en el *caso base* por ellas auditado y bajo estrictas condiciones de cumplimiento de los ratios financieros.

IV.4.4.2. Reequilibrio económico-financiero derivado de la caída del tráfico en la autovía de Celanova

La concesionaria solicitó en el ejercicio 2014 un nuevo restablecimiento del reequilibrio económico-financiero del contrato que se ampara en la caída de la demanda en la autovía. Los datos básicos de la modificación aprobada son los siguientes:

- Fecha de la solicitud: 30.09.2014.
- Fecha de formalización de la adenda al contrato: 31.12.2014.
- Incremento de la tarifa respecto de la vigente tras el reequilibrio del ejercicio 2012 en un 72,81% situándose en 0,3176 euros/vehículo-Km (IVA incluido) para vehículos ligeros y en 0,4447 euros/vehículo-Km (IVA incluido) para vehículos pesados. El incremento de las tarifas aprobadas desaparecerá en el momento en que se termine de devolver la deuda, en cualquier caso antes del 31 de diciembre de 2032.
- Ampliar el plazo de concesión en 11 meses para quedar fijado su final el 18.04.2040.
- Recálculo y revisión de la tarifa en el ejercicio 2020 en función de cómo evolucione el tráfico de la autovía.
- El incremento de las tarifas solo será aplicable a un número de vehículos inferiores a una determinada IMD, que para el ejercicio 2014 se sitúa en 5.687 para vehículos ligeros y 364 para vehículos pesados.

En este expediente se aprobaron, realmente, dos solicitudes de reequilibrio económico-financiero: la solicitud derivada de la caída del tráfico presentada en septiembre de 2014 y la solicitud de ampliación del plazo concesional formulada por la entidad en el ejercicio 2012, que no fue resuelta en su momento, y que ahora la administración acepta parcialmente.

El reequilibrio derivado de la caída del tráfico

La empresa concesionaria presenta su solicitud al amparo de la Disposición Adicional 20ª de la Ley 11/2013 y compara la evolución del tráfico real de la autovía con el aprobado por la administración en la licitación, con el previsto por la concesionaria en el PEF y con el admitido por los bancos en el *caso base* del reequilibrio aprobado en el ejercicio 2012. Según informa la concesionaria, se observa una caída del tráfico respecto de las previsiones de la administración (mayor respecto de



las previsiones del PEF que fueron más optimistas) desde el comienzo de la explotación de cerca del 50% y respecto del tráfico aprobado en el reequilibrio del ejercicio 2012 la caída es del 40%. A consecuencia de esta caída excepcional del tráfico, la concesionaria, al igual que en el resto de expedientes de reequilibrio aprobados por este motivo, aduce que esta disminución pone en riesgo el cumplimiento de los contratos de financiación firmados, por incumplimiento de las ratios financieras pactadas y, en definitiva, corre riesgo la continuidad de la concesión.

En el cuadro siguiente se compara el tráfico real de la autovía hasta 31.12.2014 con la previsión efectuada en la licitación por la Xunta de Galicia, la previsión de la concesionaria en la oferta inicial y la previsión del tráfico aceptada por las entidades financieras en el reequilibrio económico-financiero aprobado en 2012:

Cuadro 28: evolución del tráfico (IMD) en la autovía de Celanova en el período 2012-2014

Año	Previsión de tráfico total				Variación tráfico real/previsto		
	Xunta	Concesionario	Bancos	Tráfico real autovía	Xunta	Concesionario	Bancos
2012	6983	7398	5872	-	-	-	-
2013	7119	7556	5960	3753	-47,28%	-50,33%	-37,03%
2014	7255	7715	6051	3931	-45,82%	-49,04%	-35,03%

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero en la autovía de Celanova y de los datos de tráfico aportados por la AXI

El tráfico previsto por la concesionaria estaba claramente sobreestimado en la oferta del licitador. También se produce una clara caída del tráfico real respecto del previsto por la administración. La previsión efectuada por los bancos en el reequilibrio aprobado en el ejercicio 2012, a pesar de la cercanía temporal a la apertura al tráfico, tampoco fue realista, ya que una caída de más del 35% del tráfico sobre lo previsto señala los errores evidentes en los que se incurrió en la prognosis.

No se establece ni en la Disposición Adicional 20ª de la Ley 11/2013, ni en los informes de la administración incluidos en el expediente del reequilibrio, cuál es el nivel de la caída del tráfico que supone una *alteración extraordinaria e imprevisible en las previsiones de utilización de la autovía* que ampare la aplicación de la norma, por lo que se efectúa una apreciación subjetiva al respecto en cada expediente y en el caso que nos ocupa se consideró que la caída experimentada en el tráfico tiene cabida en la previsión de la Ley 11/2013.

La empresa concesionaria cuestiona la viabilidad de la concesión de no aprobarse el reequilibrio económico-financiero, ya que se puede producir una cancelación de la financiación bancaria, debido al incumplimiento de la ratio de cobertura del servicio de la deuda (RCSD) durante toda la vida de la concesión. Además, aduce que, aunque las entidades financieras no habían obligado a cancelar la financiación, la empresa podría verse abocada a efectuar una gran amortización anticipada del préstamo en el ejercicio 2015, debido a la otra cláusula que figura en el contrato de financiación de 2012, que en la práctica haría inviable la concesión a corto plazo.





En la solicitud de reequilibrio, la entidad concesionaria efectúa dos estimaciones en el PEF: escenario 1 (no se modifica la tarifa) y escenario 2 (incremento de la tarifa en un 114%). En el escenario 1 (sin modificar la tarifa) el modelo devuelve un incumplimiento sistemático de las ratios financieras hasta el final de la concesión y una TIR del accionista negativa que obliga a una aportación adicional de fondos propios de 32 millones de euros para atender el servicio de la deuda, ya que en todo el período concesional los fondos generados no son suficientes para atender el servicio de la deuda. En el escenario 2 (con una modificación de la tarifa del 114%) se cumple todos los años con las ratios financieras (nombradamente RCSD 1,30) y la TIR del accionista es positiva.

La administración autonómica valora la solicitud presentada por la concesionaria en el informe de la AXI del 09.10.2014. Para evaluar la solicitud de reequilibrio la administración contrató la empresa EPTISA, quien concluye que se produce una alteración extraordinaria e imprevisible del tráfico previsto, rompiendo incluso con las previsiones más pesimistas de las entidades financieras. Por otro lado, la consultora valida los datos incluidos en las estimaciones (escenarios 1 y 2) efectuados por la sociedad concesionaria, aunque hace algunas matizaciones.

Con las hipótesis consideradas por EPTISA sería preciso un incremento de la tarifa del 72,81% para cumplir con las ratios exigidas por los bancos de manera estricta. El resto de condiciones del reequilibrio serían las siguientes:

- Tanto el incremento de la tarifa del reequilibrio del ejercicio 2012 (22,5%) como la tarifa prevista en este reequilibrio (72,81%) deben dejar de aplicarse cuando venza la deuda y, en cualquier caso, a partir del 31 de diciembre de 2032.
- Las restricciones del reequilibrio del ejercicio 2012 deben mantenerse: un límite anual de tráfico por encima del cual el incremento de la tarifa no se aplica y un límite anual de ingresos por encima del cual la tarifa no se abona.
- Se impone un nuevo límite de ingresos anuales.
- Necesidad de revisar el reequilibrio en el año 2020 para disponer de series de tráfico más amplias. El 10 de julio de 2020 se revisó el reequilibrio y mediante resolución del director de la AXI se redujo la tarifa vigente en un 10% por lo que el incremento extraordinario de la tarifa quedó fijado en un 55,5% frente al 72,81% (se analiza en el epígrafe siguiente).

En base al estudio de la consultora, la AXI concluye que la caída del tráfico provoca una disminución importante de los ingresos previstos por la concesionaria y que este expediente tiene cabida en la Disposición Adicional 20ª de la Ley 11/2013. También valora la alternativa de resolver el contrato y una nueva licitación y se evalúa el coste de ambas opciones. En este sentido, informa que la responsabilidad patrimonial ofertada por la concesionaria fue de 64.500.000 € y el activo no



amortizado a 31.12.2013 es de 87.032.049 €, por lo que en el caso de resolución del contrato la Xunta de Galicia estaría obligada a indemnizar a la concesionaria con 64,5 millones de euros, ya que opera la cláusula de la responsabilidad patrimonial máxima. Además de fijar el importe de la RPA se establecen las mismas hipótesis que en otros expedientes. Con estas premisas el VAN de los pagos del reequilibrio es de 127,09 millones de euros (IVA incluido) y del rescate y nueva licitación de 157,08 millones de euros (IVA incluido), por lo que la administración concluye que es económicamente más ventajoso el reequilibrio y propone un incremento de tarifa del 72,81% con los valores para 2014 (sin IVA) que se reflejan en el cuadro 29:

Cuadro 29: tarifas aprobadas en el reequilibrio de la autovía de Celanova, año 2014

Ligeros	Pesados
0,2625 €	0,3675 €

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero en la autovía de Celanova

La Xunta de Galicia no valoró económicamente la opción de resolución anticipada del contrato de concesión para la gestión pública de este que será analizada en este informe en el epígrafe IV.6.

La ampliación del plazo de la concesión

En el ejercicio 2012, la empresa concesionaria solicitó el reequilibrio económico-financiero del contrato en el que, además de pedir una prórroga de 4 meses para la conclusión de las obras, reclama 2.176.642,95 € a causa de los incrementos de los costes derivados del retraso en la definición de los sistemas inteligentes de transporte (SIT) que se instalarán en la autovía en construcción y cuyo retraso imputa a la administración.

Es necesario, por tanto, evaluar los fundamentos jurídicos y técnicos de este reequilibrio aportados por la AXI en su informe del 11.12.2012 (después del análisis efectuado por la EPTISA por encargo de la administración).

En el informe de EPTISA se justifica que se debe proceder al reequilibrio económico-financiero de la concesión en virtud del artículo 248.2,b) del TRLCAP *actuaciones de la Administración que habían determinado de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión*. La consultora señala que el retraso en la firma del convenio entre la Dirección General de Tráfico y la Xunta para la definición de los SIT que se implantarán en la autovía supuso una demora en el final de las obras, pero cuestiona que la mora sea de cuatro meses como alega la empresa concesionaria. En este sentido, EPTISA informa que la inspección de la construcción realizó el 16.09.2012 una revisión del último plan de construcción presentado por la sociedad concesionaria y concluye que, aunque estuvieran definidos los sistemas SIT, el final de la construcción de la





autovía se situaría en el 30.11.2012, por lo que estima que de los 4 meses de prórroga de construcción que solicita la concesionaria solo 2 son imputables a la administración. A nuestro juicio, el fundamento jurídico para el reequilibrio es correcto (artículo 248.2,b) del TRLCAP).

Concluye EPTISA que estos elementos generan una ruptura de la economía del contrato, solo imputable a la Administración por dos meses, y calcula, en detalle, todos los costes y necesidades de fondos propios derivados de un retraso de dos meses y señala que los costes se incrementarán en 255.403,42 € y los intereses intercalarios en 1.011.715 €, lo que determina, después de tener en cuenta otras variables, una necesidad de incrementar los fondos propios de 1.267.101 €, frente a la reclamación económica que hacía la empresa concesionaria de 2.176.642,95 €.

Por tanto, el TRLCAP (artículo 239.2) establece que cuando se retrasaran las obras por causa imputable a la administración la concesionaria *tendrá derecho a una prórroga en el plazo de ejecución de las obras y correlativamente y acumulativamente en el plazo de concesión, la cuál será, por lo menos igual al retraso habido, a no ser que se pidiera una menor*. La consultora propone una ampliación del plazo concesional de 11 meses y justifica este plazo por la necesidad de incrementar los fondos propios en un entorno de extrema dificultad para captar financiación ajena.

La AXI asume en el informe del 11.12.2012 el análisis efectuado por la consultora. Con todo, no constan más actuaciones en ese momento ni se aprobó el reequilibrio entonces. Es el expediente de reequilibrio aprobado a finales del ejercicio 2014 el que recoge las actuaciones anteriores y aprueba el incremento del plazo concesional (11 meses), sin que se justifique el retraso en la aprobación del expediente.

En resumen, la demora imputable a la administración en la construcción de la autovía (2 meses) se transformó en una ampliación del plazo concesional de 11 meses (5,5 veces el retraso imputable a la administración), por el impacto de los mayores costes financieros y de la apertura de la autovía al tráfico más tarde de lo previsto provocando, por lo tanto, un retraso en la obtención de ingresos por parte de la concesionaria.

IV.4.4.3. Revisión en 2020 del contrato concesional por aplicación de lo previsto en el reequilibrio de 2014.

Descripción de la revisión

En el expediente de restablecimiento de reequilibrio de 2014, que determinó un incremento de la tarifa del 72,81%, se acordó realizar en el ejercicio 2020 una revisión con el objeto de analizar el tráfico real y comprobar *la adecuación de las tarifas al cumplimiento de las ratios financieras*



impuestas por los contratos de financiación y verificar que el incremento señalado sea el estrictamente necesario para garantizar la viabilidad de la concesión.

El 22.04.2020 la AXI le solicitó a la sociedad concesionaria la presentación de un Plan Económico-Financiero actualizado, aportado por la concesionaria el 06.05.2020.

El tráfico real del período 2013-2019 fue superior al tráfico estimado en el plan económico-financiero de 2015, por lo que las ratios financieras y rentabilidades de la concesión son superiores a las previstas.

Por este motivo, en el año 2020 se propone una reducción de la tarifa del 10%, de tal manera que el incremento extraordinario del 72,8% aprobado el 31.12.2014 quedaría ahora fijado en un 55,5% (aplicable también hasta 2032).

En el expediente, en el que consta el análisis de la propuesta realizada por la empresa EPTISA (18.05.2020), se propone una reducción de la tarifa en el porcentaje del 10%, por ser esta la cuantía que garantiza la cobertura de las ratios financieras previstas en los contratos de financiación de la concesionaria con los bancos, nombradamente permite mantener un ratio de cobertura del servicio de la deuda del 1,30 o superior.

El expediente fue informado favorablemente por la Asesoría Xurídica de la Consellería de Infraestructuras e Movilidad (16.06.2020).

La concesionaria manifiesta su conformidad con la propuesta de resolución el 18/06/2020.

El 10 de julio se aprueba por el director general de la AXI la resolución por la que se rebaja el incremento extraordinario de tarifas quedando estas fijadas para 2020 en:

Cuadro 30: tarifas aprobadas en el reequilibrio de la autovía de Celanova, año 2020

Ligeros	Pesados
0,2454 €	0,3436 €

Fuente: elaboración propia a partir del expediente de revisión del reequilibrio económico-financiero aprobado en la autovía de Celanova

Valoración de la revisión

La pregunta que suscita esta revisión es si la reducción de la tarifa en un 10% es la estrictamente necesaria para garantizar la viabilidad de la concesión o la administración podría haber realizado una disminución alternativa mayor que disminuya la cantidad a pagar al concesionario y, por lo tanto, más beneficiosa para el interés público.

Para responder a esta pregunta emplearemos para nuestros cálculos la información contenida en los planes económico-financieros (PEF) tanto de 2015 como de 2020 presentados por la





concesionaria y revisados por la administración (Axencia de Infraestruturas) con la asistencia de la empresa EPTISA.

En el PEF de 2015 el incremento extraordinario de la tarifa (72,81% que se añadía al 22,5% que ya se había hecho en 2012) permitía al concesionario generar los ingresos suficientes para cubrir las ratios financieras exigidas en sus contratos de financiación. Además, según el plan, la concesionaria recuperaría los fondos aportados y obtendría una rentabilidad positiva aunque modesta, en concreto, el 0,51% (TIR accionista).

En el PEF de 2020, dado que el tráfico real en el período 2015-2019 fue sensiblemente mejor a lo previsto, la tarifa que se abona por cada vehículo que circula por la autovía se rebaja un 10%. A pesar de esta reducción el PEF considera que se cumplirán las ratios financieras exigidas por los bancos. En concreto, únicamente en 2020 el RCSD será del 1,30 (límite mínimo exigido por las entidades financiadoras en esta concesión) pero a partir de ese año y hasta la finalización del endeudamiento (2032) la ratio se cumple ampliamente. El exceso de ingresos de la concesionaria en el período 2021-2032 sobre el límite de la ratio de cobertura del servicio de la deuda es de 18,8 millones de euros, es decir, si reducimos los ingresos en esa cuantía se seguiría respetando la ratio de cobertura. Además, en el PEF de 2020 la rentabilidad prevista para los accionistas sube y pasa a ser de un 2,23%, frente al 0,51% previsto en 2015, es decir, la rentabilidad de los accionistas se cuadruplica.

Por lo tanto, a pesar de que la tarifa que se paga al concesionario por cada vehículo que circule por la autovía se reduce un 10% las ratios financieras y la rentabilidad de la concesión mejoran por el mayor tráfico respecto al previsto en 2015.

Por lo tanto, a nuestro juicio, la reducción de tarifa podría haber sido superior a la realizada y la concesión seguiría siendo viable. En concreto, podemos considerar razonable entender que la rentabilidad del accionista tendría que ser equivalente a la establecida en el PEF de 2015 (0,51%). Un ejercicio de simulación para conseguir esto ofrece que una reducción de la tarifa del 22,33% (en lugar del 10%) daría una TIR de accionista del 0,51 % (la misma que en 2015). Esta reducción alternativa formulada en este informe supondría un ahorro para la administración en el período 2020-2032 de 16,3 millones de euros.

Se podría oponer a la reducción señalada por el Consello de Contas el argumento de que con esa reducción de los ingresos de la concesionaria se incumplirían las ratios financieras que le exigen los bancos. En sentido contrario, como primera apreciación, podemos contraargumentar que el exceso de ingresos sobre la ratio de cobertura del servicio de la deuda en el período 2020-2032 es de 18,8 millones, es decir, la reducción del 10% realizada por la AXI aportaba ese margen adicional al concesionario. Esta cantidad es superior a la reducción de ingresos formulada por el Consello



(16,3 millones), lo que muestra que la alternativa de reducción de nuestro informe se mueve en unos márgenes económicos razonables y asumibles para la concesión.

Como segundo contraargumento, es necesario tener en cuenta que, si bien el incumplimiento de ratios supone que la entidad financiera puede cancelar la deuda, este escenario no tiene porqué producirse y en muchos casos no resulta previsible, ya que la posición de la entidad financiera es peor bajo la hipótesis de ruptura y exigencia de cancelación anticipada.

En todo caso, formulamos también otra alternativa de reducción de la tarifa que respetaría estrictamente el cumplimiento de las ratios financieras año a año. Consistiría en no realizar la reducción de tarifa de manera lineal, es decir, no tendría necesariamente la misma intensidad cada ejercicio. En concreto, una reducción progresiva en el período 2020-2032, como la que figura en el cuadro siguiente, garantizaría el cumplimiento estricto de la ratio de cobertura de la deuda y permitiría incluso una rentabilidad positiva para el accionista (TIR + 0,23%). Al mismo tiempo, esta reducción alternativa supondría un ahorro de 18,8 millones en los presupuestos públicos.

Cuadro 31: Reducción propuesta por el Consello de Contas para cubrir ratios financieras (en %)

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
-10	-15	-17	-18	-18	-21	-24	-25	-27	-29	-31	-33	-38

Fuente: elaboración propia a partir del PEF aprobado en la revisión del reequilibrio

Como puede observarse en el cuadro, en el ejercicio 2020 se realizaría la misma reducción que la aprobada por la Xunta, es decir, el 10%. A partir de ese ejercicio, y a diferencia de lo que hizo la Xunta de Galicia, la reducción se iría incrementando progresivamente hasta el 38% en 2032. Esta propuesta del Consello de Contas garantizaría una transición progresiva a las tarifas que estarán vigentes en 2033. En ese sentido, es necesario recordar que ese año tienen que eliminarse los incrementos aprobados en los reequilibrios por lo que la tarifa seguiría bajando.

En definitiva, en lugar de la reducción de la tarifa por vehículo del 10% aprobada por la administración, una disminución lineal del 22% o la reducción progresiva señalada en el cuadro anterior habría permitido ahorrar a la administración una cantidad entre 16 y 19 millones de euros y no afectaría a la viabilidad de la concesión.

IV.4.4.4. Solicitud de reequilibrio económico-financiero por el impacto de la COVID-19

La concesionaria de la autovía de Celanova solicita el 20 de julio de 2020 a la Axencia Galega de Infraestructuras el reconocimiento del derecho al restablecimiento del equilibrio económico del contrato mediante la compensación de la pérdida de ingresos a consecuencia de los efectos de la





COVID 19. La AXI, el 9 de noviembre de 2020 desestima, previo informe de la asesoría jurídica, la reclamación por entender que no hubo imposibilidad de ejecución del contrato ya que no se afectó la oferta del servicio que se desarrolla en la obra con independencia de que la demanda se viese disminuida. El 10 de diciembre de 2020 la concesionaria presentó recurso de alzada.

En la fecha de cierre de la fiscalización, la administración no ha accedido a la petición de la concesionaria y no se aprobó restablecimiento económico-financiero alguno por la caída de demanda a consecuencia de la COVID-19.

Respecto a este expediente, por su coincidencia material y temporal, resultan plenamente aplicables las consideraciones realizadas en el epígrafe IV.4.1.3 de este informe.

IV.4.5. Reequilibrio económico-financiero en la autovía de la Costa da Morte, AG-55

Antecedentes

Para la construcción y explotación de la autovía Carballo-Berdoias se tramitaron tres expedientes. Los dos primeros y la licitación del tercero fueron analizados en detalle en el informe del Consello de Contas de 2011 por lo que en este punto nos limitamos a resumir las conclusiones más destacables.

En el primer expediente se llegó a formalizar un contrato pero posteriormente (noviembre 2009) fue resuelto de mutuo acuerdo, ya que la concesionaria no cumplió con la obligación de presentar el PEF al no poder conseguir financiación. Sin embargo, lo que suponía un incumplimiento grave de la empresa concesionaria y podría dar lugar o bien a la resolución del contrato con incautación de la garantía, o bien a la imposición de penalidades a la empresa concesionaria, no fue tramitado de este modo y se resolvió de mutuo acuerdo con abono a la concesionaria de 4,18 millones de euros como compensación por el proyecto de construcción, las expropiaciones pagadas y las obras ejecutadas.

En el segundo expediente, después de realizar toda la tramitación y en un contexto de controversia parlamentaria y con un recurso-contencioso administrativo interpuesto por uno de los licitadores, se renunció (septiembre 2010) a la firma del contrato por razones de interés público, amparándose en la cláusula 17 del PCAP que permite el desistimiento motivado por la necesidad de cumplir los objetivos de estabilidad presupuestaria. Sin embargo, esta cláusula tenía por objetivo proteger la administración frente a cualquier criterio que afectara al tratamiento de la infraestructura y su deuda en las cuentas públicas, es decir, se cambiaban los criterios que permitían diferir y fraccionar contablemente el pago de la obra la administración podía optar por no firmar el contrato. Con



todo, no hubo ningún cambio ni criterio interpretativo de los órganos competentes que afectara al tratamiento de la concesión a efectos de estabilidad presupuestaria por lo que es discutible la aplicación de esta cláusula para desistir del contrato. De hecho, esta infraestructura fue la única que no se consideró activo público y, por lo tanto, no afectó directamente al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. La infraestructura se declaró irrenunciable en el acuerdo de desistimiento y para que tuviera encaje en las previsiones presupuestarias se propuso su ejecución durante un período de 25 años, en lugar de los 30 iniciales, y con una contraprestación consistente en la percepción de un canon de disponibilidad, es decir, sobre seguro de demanda.

Finalmente, el expediente se licita una tercera vez. Este nuevo concurso ya se realiza por el sistema de canon de disponibilidad y no mediante canon de demanda, es decir, se pagará al concesionario en función del mantenimiento y estado de la obra y no en función de su grado de utilización. En mayo de 2011, en el marco del tercer procedimiento de licitación, la administración autonómica adjudicó el contrato a la agrupación S.A DE OBRAS Y SERVICIOS, COPASA (40%), CONSTRUCCIONES TABOADA Y RAMOS, S.L. (20%), CRC OBRAS Y SERVICIOS .SL. (20%) y CONSTRUCCIONES OBRAS Y VIALES, COVSA (20%) para la construcción y explotación de la autovía de la Costa da Morte (clave AC/10/140.01.75). El contrato se firmó en junio de 2011 con Autopista Costa da Morte, Concesionaria de la Xunta de Galicia, S.A., entidad constituida para la gestión de la concesión y la autovía entró en servicio el 29.07.2016. Los datos básicos de la adjudicación fueron los siguientes:

- El canon máximo por disponibilidad anual (CMDA), expresado en euros de 2010, fue de 19.824.315 € (sin IVA).
- Responsabilidad patrimonial de la administración: 175.000.000 € a 31.12.2010.
- Duración de la concesión: 25 años desde la firma del contrato.
- Inversión proyectada: 183.325.895,69€ (PEC).
- Plazo de ejecución de las obras: 24 meses.

Descripción de la resolución parcial del contrato de concesión y la valoración del nuevo proyecto constructivo

En abril de 2013 la Axencia Galega de Infraestruturas comunica a la sociedad concesionaria que los criterios de estabilidad y sostenibilidad financiera, fijados por la normativa europea y estatal, obligan a ajustar sus compromisos de gasto plurianuales a un nuevo marco presupuestario y, en consecuencia, se acuerda la suspensión parcial de las obras de la Autovía de la Costa da Morte con el fin de evaluar el modo de ajustar os dichos compromisos.





Esta operación encontra amparo normativo en la Ley 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, en cuya disposición adicional quinta se regula lo siguiente:

Uno. En atención a la concurrencia de razones de interés general por razones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, la Axencia Galega de Infraestruturas procederá a la resolución parcial del contrato de concesión de obra pública de la autovía de la Costa da Morte en lo relativo a la construcción de las obras de desdoblamiento entre los enlaces de Baio norte-Santa Irene y de la autovía entre los enlaces de Santa Irene y Berdoias, al objeto de reducir el volumen de compromisos de gasto que se derivan de este contrato.

Dos. El plan económico-financiero de la concesión deberá adaptarse para restablecer el equilibrio económico de la concesión y recoger, en todo caso, mediante los oportunos ajustes, los efectos derivados de la disminución de los costes de las obras, de explotación, financieros y otros para la concesionaria. A estos efectos, la retribución económica prevista en el indicado plan en concepto de canon de disponibilidad integrará, como compensación al concesionario por todos los conceptos derivados de la presente disposición, el importe de las inversiones ya realizadas por razón de la expropiación de terrenos y de la ejecución de las obras de construcción en las actuaciones objeto de resolución.

En febrero de 2015 la sociedad concesionaria presenta la modificación del proyecto constructivo en el documento denominado *valoración del proyecto de la autovía entre Carballo y Baio Norte, del corredor entre Baio Norte y Santa Irene y de los trabajos adicionales realizados entre santa Irene y Berdoias*.

El proyecto de construcción inicial comprendía las siguientes actuaciones: vía de alta capacidad Carballo-Baio, desdoblamiento del tramo Baio-Berdoias y las obras previstas en el documento *solución definitiva enlace A Piolla*. Sin embargo, en el proyecto reducido se acorta la longitud de la autovía prevista, ciñéndose exclusivamente al tramo Carballo-Baio, se construye un corredor entre Baio y Santa Irene y se realizan determinadas actuaciones en el tramo Santa Irene-Berdoias tendentes únicamente a dotar de seguridad las obras parcialmente ejecutadas y que no se concluirán. Es necesario señalar que el nuevo proyecto no solo reduce el tramo de autovía sino que también se prevén algunas variaciones del proyecto inicial en el tramo entre Carballo y Baio que incrementan su presupuesto. En el siguiente cuadro figura el detalle, donde se indica qué parte de las modificaciones deben imputarse a la administración y cuáles al concesionario según figura en el informe de la administración:



Cuadro 32: imputación de la modificación de las obras en la autovía de la Costa da Morte

Descripción de la modificación	Imputable a la administración	Imputable a la concesionaria	Total
Trecho Carballo-Baio			
Saneamientos zonas inundables río Anllóns y medidas especiales de drenaje	8.023.652,34		8.023.652,34
Modificación del trazado en alzado		1.306.437,48	1.306.437,48
Modificación del trazado de pasos transversales	-175.219,04		-175.219,04
Modificaciones del drenaje transversal	22,14	16.907,37	16.929,51
Modificación del viaducto del río Anllóns	1.706.581,55		1.706.581,55
Modificaciones en el resto de estructuras de la obra	-1.385.725,47		-1.385.725,47
Supresión de instalaciones del área de servicio	-1.645.276,46		-1.645.276,46
Simplificación en la iluminación de los enlaces	-1.684.166,10		-1.684.166,10
Modificación de los sistemas de gestión del tráfico	-352.804,14		-352.804,14
Supresión del enlace de Coristanco	-1.212.940,69		-1.212.940,69
Supresión del enlace AC-423	-250.565,07		-250.565,07
Supresión del enlace A Piolla	-193.717,40		-193.717,40
Modificación del enlace AG-55	-33.236,47	131.883,00	98.646,53
Modificación del enlace del área de servicio	-465.570,64	34.944,27	-430.626,37
Modificación del enlace de Zas	-263.775,79		-263.775,79
Inclusión del enlace de Rempenín	1.230.216,39		1.230.216,39
Total en el tramo Carballo-Baio	3.297.475,15	1.490.172,12	4.787.647,27
Trecho Baio-Berdoias			
Corredor Baio-Santa Irene	5.386.060,93	59.908,12	5.445.969,05
Trecho Santa Irene-Berdoias	-53.435.812,80		-53.435.812,80
Obras de adecuación entre Santa Irene y Berdoias	1.690.726,45		1.690.726,45
Total en el tramo Baio-Berdoias	-46.359.025,42	59.908,12	-46.299.117,30
Total modificación Carballo-Berdoias	-43.061.550,27	1.550.080,24	-41.511.470,03

Fuente: elaboración propia a partir del expediente de modificación del contrato de concesión.

En resumen, la supresión del tramo Baio-Berdoias supone un menor coste de 46,4 millones para la administración pero a consecuencia de modificaciones introducidas en el tramo Carballo-Baio que generan incremento de los costes (3,3 millones) que debe asumir la administración, la reducción total imputable a esta es de 43,1 millones.

Las modificaciones anteriores fueron aprobadas por la Dirección Xeral de Infraestructuras y supusieron la tramitación de un expediente de restablecimiento del equilibrio económico financiero de la concesión para adaptar los compromisos financieros a la nueva realidad de la obra.

La administración contrató la consultora EPTISA para analizar los efectos que sobre el equilibrio económico-financiero de la concesión tiene la reducción de obra propuesta.

Finalmente, después del informe favorable de la Asesoría Xurídica de la Xunta de Galicia, el 09.03.2015 el director de la AXI acuerda, entre otras, las siguientes modificaciones contractuales:

- Resolver parcialmente el contrato de concesión de la obra pública Autovía Costa da Morte y establecer como objeto contractual la construcción de una autovía entre Carballo y el enlace de Baio Norte, un corredor entre el enlace de Baio Norte y el de Santa Irene y la ejecución de las





labores de acondicionamiento previstas en el documento *valoración del proyecto de la autovía entre Carballo y Baio Norte, del corredor entre Baio Norte y Santa Irene y de los trabajos adicionales realizados entre Santa Irene y Berdoias*.

- Reconocer el derecho de la sociedad Autopista Costa da Morte, Concesionaria de la Xunta de Galicia SA el restablecimiento del equilibrio económico-financiero del contrato concesional mediante la adopción de las siguientes medidas:
 - a) Fijar el canon máximo de disponibilidad anual (CMDA), expresado en euros de 2010, en 15.665.000 de euros (IVA excluido).
 - b) Ampliar el plazo de concesión en 22 meses (finaliza el 09.04.2038).

Valoración de la resolución parcial del contrato de concesión y del restablecimiento del equilibrio económico de la concesión

Modificaciones del proyecto y resolución parcial del contrato

La Ley 12/2014 permitía resolver parcialmente el contrato de concesión en lo relativo a la construcción de las obras de la autovía entre los enlaces de Baio norte-Santa Irene y Santa Irene-Berdoias con el objetivo de reducir el volumen y longitud de la obra para aminorar el importe a pagar por parte de la administración.

En el cuadro siguiente se refleja la reducción en el presupuesto de la obra:

Cuadro 33: Presupuesto líquido que sirve de base para el cálculo del nuevo canon de disponibilidad (euros)

Presupuesto inicial (OEC)	Presupuesto modificado (OEC)	Presupuesto modificado imputable a la Administración (OEC)
183.325.895,69	133.927.246,40	132.082.650,87

Fuente: elaboración propia a partir del expediente de modificación del contrato de concesión

Del cuadro anterior se deduce que el presupuesto de la obra se redujo en un 28%, y sin embargo la longitud de la autovía se redujo en un 33%. Por tanto, parecería que la reducción del coste no es equivalente a la reducción de la longitud de la obra. Sin embargo, existen dos razones fundamentales que explican esta aparente diferencia: en primer lugar, que en un tramo de autovía eliminado (Baio Norte-Santa Irene) se construirá un corredor con un presupuesto de 5,4 millones. En segundo lugar, que en el expediente no se incluye únicamente dicha reducción, sino que también se incluyen modificaciones en el tramo Carballo-Baio que globalmente incrementan el coste de ese tramo por un importe total de 4,8 millones, de los que el 69% son imputables a la administración y el 31% al concesionario.



Con relación a las modificaciones del proyecto en el tramo Carballo-Baio es necesario efectuar alguna consideración.

En primer lugar, esta modificación está al margen del mandato de la disposición adicional quinta de la Ley 12/2014 que únicamente contemplaba actuar entre los enlaces de Baio y Berdoias y con el objetivo de reducir compromisos de gastos. Sin embargo, las modificaciones de las que estamos hablando afectan al otro tramo (Carballo-Baio) e implican incremento de coste.

En segundo lugar, la modificación más relevante cuantitativamente tiene que ver con los cambios (duplicar longitud) del viaducto del río Anllóns (+1,7 millones) y los saneamientos y drenaje de las zonas inundables por el mismo río (8 millones). Respecto a esta modificación, la cuestión central consiste en determinar si son imputables a la administración y, por tanto, deben tener repercusión económica en el contrato o, en sentido contrario, deben ser asumidas por la concesionaria.

Por lo tanto, se precisa evaluar la regulación del contrato, con el fin de determinar a quién se deben imputar estas modificaciones. En este sentido, el contrato firmado otorga a la empresa concesionaria el riesgo de la construcción y en particular, *los riesgos económicos y las responsabilidades de toda índole que se deriven de la elaboración de los proyectos, de la construcción de la autovía objeto de concesión, incluidos los derivados del procedimiento de expropiación y explotación del servicio*. En cuanto al pliego, la cláusula 39 del pliego de cláusulas administrativas regula las modificaciones de las obras en la fase de ejecución y dispone que *en el supuesto de que la modificación tenga su origen en la petición de la sociedad concesionaria, o sea consecuencia de deficiencias de los proyectos aprobados por la administración y asumidos por la sociedad concesionaria, y genere un incremento del importe total de las obras inicialmente previsto, este no repercutirá en el régimen económico financiero del contrato*. Por otra parte, el artículo 130.4 del TRLCSP imputa al concesionario *los daños derivados de los defectos del proyecto cuando, según los términos de la concesión, le corresponde su presentación o introdujera mejoras en lo propuesto por la Administración, por lo que, en definitiva, se trata de dirimir si la empresa concesionaria tenía que advertir de los errores del proyecto a la administración o no, y si al aceptar el proyecto tal y como se formuló debe hacerse responsable de los errores que contiene ya que según la cláusula 13 del PCAP una vez aceptado el proyecto, con las correcciones que la empresa concesionaria considere necesarias, el proyecto se considera como propio de la empresa concesionaria*.

En este punto, conviene tener en cuenta que en esta licitación, a diferencia de las otras autovías, el proyecto fue aportado por la administración a los licitadores. En concreto, la Dirección Xeral de Obras Públicas aprobó el proyecto constructivo de la autovía y lo puso a disposición de los licitadores con los respectivos informes sectoriales. Los licitadores, según dicha cláusula 13 del





pliego, debían evaluar en su proposición técnica el contenido del proyecto, proponer las correcciones técnicas precisas para dar cumplimiento a los informes sectoriales y, adicionalmente, podían promover variaciones en el proyecto que únicamente podrían referirse a la tipología de las estructuras del proyecto de ejecución, así como a la sección de firme y explanada (en particular no podían disminuir la longitud de las estructuras previstas).

En base a esta regulación, la modificación *de los saneamientos de las zonas inundables río Anllóns y medidas especiales de drenaje* (8 millones) suscita dudas respecto a la efectiva concurrencia de necesidades nuevas o causas imprevistas como presupuestos necesarios para poder introducir modificaciones en el proyecto una vez perfeccionado el contrato. Los nuevos *saneamientos de los suelos* podrían entenderse como riesgos de construcción cuya asunción correspondería a la concesionaria, resultando de aplicación la previsión de la cláusula 39 del PCAP, ya que en este caso no se trata de la construcción de una nueva infraestructura distinta de la proyectada, sino que las proyectadas presentan problemas de estabilidad que obligan a los saneamientos de los suelos lo cual deriva de la deficiencia del proyecto constructivo asumido (aceptado) por la empresa concesionaria.

En todo caso, en el expediente figura que estas modificaciones son imputables a la administración y dicha afirmación se contiene en tres informes. En concreto, un informe del funcionario que ejerce como inspector de construcción, un informe técnico externo (GOC, SANA) y un informe jurídico externo (Garrigues) en los que se señala que se trata de un cambio en las estructuras como elemento llave de la obra que no debe ser asumido por la concesionaria. Por lo tanto, fue finalmente la administración la que asumió el coste de estas modificaciones.

Por último, aceptadas estas modificaciones, el nuevo presupuesto de ejecución material aprobado es de 132 millones de euros con el detalle por tramos que figura en el cuadro siguiente:

Cuadro 34: Presupuesto de las obras en la autovía de la Costa da Morte tras la modificación del proyecto constructivo (euros)

Trecho	Presupuesto de ejecución material imputable a Administración
Trecho Carballo-Baio	111.412.585,73
Trecho Baio-Berdoias	20.670.065,14
TOTAL OBRA	132.082.650,87

Fuente: elaboración propia a partir del expediente de modificación del contrato de concesión

De los 132 millones, 111 (84%) corresponden a la autovía que efectivamente se realizó en el tramo Carballo-Baio. El 16% restante (20,7 millones) responden al coste del tramo Baio-Berdoias, en el que se deben diferenciar el tramo Baio-Santa Irene y el de Santa Irene-Berdoias. En el tramo Baio-Santa Irene solo se va a construir un corredor con un coste de 6,4 millones de euros. La diferencia



hasta los 20,7 millones se corresponden con el tramo Santa Irene-Berdoias en el que no continuarán las obras y no se finalizará ninguna infraestructura. En ese tramo, ya se habían realizado trabajos por importe de 12,3 millones y se presupuestaron 2 millones más para dotar de seguridad las obras parcialmente ejecutadas. Por tanto, los 14,3 millones de euros destinados al tramo Santa Irene-Berdoias son cantidades gastadas en obras no finalizadas pero que la administración está obligada a pagar al concesionario a través del canon anual.

Restablecimiento del equilibrio económico de la concesión: nuevo canon anual

La reducción de la obra y resolución parcial del contrato, al ser una modificación introducida por la Administración, obliga al restablecimiento del equilibrio económico financiero de la concesión en virtud de lo establecido en el artículo 258.2,a) del TRLCSP. El pliego (cláusula 39) también establece la obligación de reequilibrar la concesión en el caso de modificaciones contractuales.

Al ser una modificación impulsada por la Administración, en el restablecimiento del equilibrio económico-financiero debe garantizarse la rentabilidad previa del accionista prevista en la oferta de la concesionaria que en este caso era de un 8%. Bajo esta premisa el nuevo canon anual a pagar, a consecuencia de la reducción de la obra sería el siguiente:

Cuadro 35: Canon anual (CMDA) y porcentaje de reducción en el expediente de reequilibrio económico financiero

PEF oferta 2010 (sin IVA)	PEF reequilibrio sin IVA	% PEF reequilibrio / PEF oferta
19.824.315	15.665.000	79,02%

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud de reequilibrio económico-financiero

En definitiva, el canon anual a pagar por la administración al concesionario se redujo en un 21%, frente a una reducción de la inversión de la obra del 28%.

Restablecimiento del equilibrio económico de la concesión: ampliación del plazo de la concesión

La decisión de la Xunta de Galicia de estudiar la reducción de los compromisos de pago asociados a esta infraestructura supuso que las obras estuvieran suspendidas entre abril de 2013 y marzo de 2015. Por este motivo, la Axencia de Infraestructuras también aprueba una ampliación del plazo de la concesión de 22 meses que está justificada atendiendo a lo dispuesto en la cláusula 40 del PCAP *los retrasos en las obras por causas imputables a la administración darán derecho a la concesionaria a una prórroga en el plazo de ejecución de las obras y correlativa y acumulativamente en el plazo de concesión. Esta prórroga será por lo menos, igual al retraso habido, a no ser que la sociedad concesionaria solicitara una menor.* En definitiva, resulta procedente prolongar la concesión en el tiempo que duró la suspensión ya que la entrada en explotación de la autovía y, por lo tanto, la obtención de ingresos de la concesionaria se demoró.





IV.5. VALORACIÓN GLOBAL DE LAS RENEGOCIACIONES DE LOS CONTRATOS Y DE LA TRANSFERENCIA DE RIESGOS

El reparto de riesgos entre la administración y la concesionaria

El uso de fórmulas de colaboración público-privada tiene como una de sus ventajas teóricas el reparto de riesgos entre la administración y el socio privado y, nombradamente, la transferencia a la empresa privada de los riesgos que pueda soportar mejor con el objetivo de conseguir una mayor eficiencia en la construcción y explotación de la infraestructura.

Las renegociaciones de los contratos (reequilibrios económico-financieros) son situaciones que pueden distorsionar el reparto inicial de riesgos entre concesionaria y administración fijado en el contrato. Además, una renegociación contractual puede alterar las condiciones que determinaron la adjudicación y puede llegar a suponer un incumplimiento del principio de igualdad al causarles un perjuicio a los licitadores que no resultaron ganadores y que pudieron presentar ofertas más prudentes y realistas.

Son muchos los riesgos inherentes a este tipo de contratos de concesión para la construcción y explotación de autopistas. Por su importancia, vamos a analizar el riesgo de construcción, el riesgo financiero, el riesgo de disponibilidad y el riesgo de demanda.

Antes del análisis, es necesario recordar que las normas contables europeas (Sistema Europeo de Cuentas) permiten realizar inversiones mediante acuerdos de colaboración público-privados sin que tengan repercusión directa en el déficit y la deuda pública en el momento de la construcción, trasladando la carga a presupuestos futuros y fraccionando su impacto a medida que se efectúen los pagos al concesionario. En todo caso, para que esto ocurra es necesario que el empresario privado asuma de forma idónea y suficiente los riesgos de la operación entre los que se incluirá necesariamente el riesgo de construcción y, por lo menos, el riesgo de demanda (uso de la infraestructura) o de disponibilidad (calidad del servicio). En el caso de las autovías gallegas, únicamente en la autovía de la Costa da Morte se consideró que cumplía estos requisitos y no consolidó (no afectó directamente la deuda y el déficit) en las cuentas públicas. En el resto de autovías, realizadas en régimen de canon de demanda, las autoridades estadísticas españolas y europeas consideraron que eran activos públicos por no transferirse de manera adecuada y suficiente los riesgos al concesionario privado.

Más allá del tratamiento contable, en la legislación, en los contratos y en los pliegos de condiciones de los contratos se plasmó de forma clara y contundente la transferencia de los riesgos de construcción (en todas las autopistas), demanda (excepto en la Costa da Morte) y disponibilidad (en todas las autopistas con distinta intensidad). Sin embargo, tal como explicamos en el epígrafe anterior de manera individual y en este epígrafe de manera global, en la práctica las



renegociaciones de contratos realizadas alteraron de manera relevante el reparto inicial de riesgos entre administración y concesionaria y volvieron más ineficaz y menos económica el uso de esta fórmula de colaboración público-privada.

Riesgo de construcción

La construcción de las autovías se realizó bajo el principio de riesgo y ventura del contratista. Ahora bien, en la fase de construcción ya se produjeron las primeras tensiones en relación con la transferencia de riesgos, al ir asumiendo la administración el pago de distintas modificaciones de los contratos. En algunos casos, tal como figura en este informe o en el informe previo sobre peaje en sombra, surgen dudas sobre la efectiva concurrencia de necesidades nuevas o causas imprevistas, como requisitos necesarios para poder introducir modificaciones en el proyecto una vez perfeccionado el contrato, tal y como exige la normativa contractual.

Todas las autovías presentan modificaciones en la fase de construcción, tal como se recoge en el cuadro siguiente:

Cuadro 36: Sobrecostes del proyecto inicial que asumió la administración

AUTOVÍA	Objeto	Importe de la actuación. Presupuesto ejecución contrata (M€)	Importe asumido por la administración (M€)	% asumido por la administración
Autovía del Salnés	Obras de emergencia	2,46	2,46	100%
	Modificaciones	16,82	9,19	55%
	Obra complementaria	3,01	3,01	100%
Autovía Santiago- Brión	Modificaciones del proyecto	3,87	1,34	35%
	Otras actuaciones	5,98	5,98	100%
Autovía del Barbanza (1)	Modificaciones	24,65	9,56	39%
	Otras actuaciones	2,80	2,11	75%
Autovía de Celanova (2)	Modificaciones	6,02	6,02	100%
Autovía de la Costa da Morte (2)	Modificaciones	5,7	3,92	69%

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de modificación de los contratos de concesión de las autovías gallegas

(1) En este importe se considera el presupuesto que asume la administración con el IVA del 16% con el fin de que la comparativa sea homogénea, aunque en el momento en que la administración comienza a pagar la modificación el IVA era del 21%. La modificación nº1 de la autovía del Barbanza y las otras actuaciones consideradas en el reequilibrio derivaron en pagos de la administración de 21,7 millones de euros hasta 2020, debido a la fórmula de compensación elegida y a la aplicación de un IVA del 21%.

(2) Tanto en la autovía de Celanova como en la autovía de la Costa da Morte se suprimieron tramos de la obra prevista. Las modificaciones que aquí se reflejan se deben a los incrementos de la obra en los tramos que se mantuvieron.

Estas modificaciones cuentan con el informe favorable de la administración por entender que las actuaciones previstas se encuentran dentro de las contempladas en la normativa para paliar los efectos de las causas imprevistas o necesidades nuevas aparecidas durante la ejecución de las obras. Como se observa, la administración asumió una parte significativa de los sobrecostes producidos en la fase de construcción.





En cualquier caso, consideramos que el porcentaje de incremento de coste derivado de los modificados son menores que las variaciones medias que tienen lugar en la contratación de obra realizada por el método tradicional. El siguiente cuadro refleja el porcentaje que representan las modificaciones asumidas por la administración en relación con el presupuesto total del proyecto.

Cuadro 37: porcentaje de incremento sobre la inversión proyectada

Autovía	Inversión proyectada (M€)	% modificado (solo parte asumida por la administración)
Autovía del Salnés	43,96	21 %
Autovía Santiago-Brión	103,34	7 %
Autovía del Barbanza	93,83	12 %
Autovía de Celanova	95,92	6 %
Autovía de la Costa da Morte	133,93	3 %

Fuente: elaboración propia a partir de los presupuestos de la Xunta de Galicia para 2023 y de los expedientes de modificación de los contratos de concesión de las autovías gallegas

Riesgos financieros

En principio, en los contratos de concesión firmados en Galicia, los adjudicatarios asumían los riesgos financieros que suponen conseguir los fondos necesarios, tanto propios como ajenos, para la ejecución de la obra, atender los pagos derivados de la devolución de las deudas y asumir los posibles cambios en los intereses o en el escenario económico que tenga repercusión en los costes financieros.

La realidad mostró grietas importantes en la transferencia de este riesgo. Así, en la autovía de Celanova ante las dificultades financieras del adjudicatario para obtener financiación, la administración aprobó una modificación del contrato que supuso incrementar la tarifa un 22,5%, y por lo tanto, acabó asumiéndose con cargo a los presupuestos públicos el endurecimiento de las condiciones financieras. En el caso de la autovía de la Costa da Morte, en la primera licitación, ante las dificultades de la concesionaria para obtener financiación, la administración acabó resolviendo el contrato por mutuo acuerdo sin imposición de penalidades por el incumplimiento contractual.

Además, en las autovías del Salnés, Barbanza y Celanova los reequilibrios consistentes en incrementar la tarifa por la caída del tráfico tienen como base de cálculo que la administración aporte a los concesionarios la cantidad de recursos necesarios para que estos cumplan sus compromisos con los bancos que les facilitaron la financiación. Por lo tanto, en estos casos el riesgo financiero tampoco ha sido transferido adecuadamente a la empresa privada y finalmente recae en buena medida en la administración. De hecho, el principal motivo por el que la administración materializó los reequilibrios en incrementos de tarifa y no, por ejemplo, en incremento de los plazos



de concesión es el de cumplimiento de los compromisos que la concesionaria (no la administración) asumió con las entidades financieras.

Riesgo de disponibilidad

En las autovías gestionadas en régimen de canon de demanda la administración autonómica paga mensualmente a la empresa concesionaria el importe resultante de multiplicar el número de vehículos/Km para cada tramo por la tarifa ofertada (separando los vehículos ligeros de los pesados por tener tarifas distintas). El sistema de conteo es auditado por una empresa contratada por la administración. Sobre el conjunto de los pagos mensuales de cada año se efectúa una liquidación anual por reajuste en el ejercicio siguiente en función del comportamiento que habían tenido los siguientes indicadores de calidad: reducción de la siniestralidad, nivel de servicio (congestión de la autovía), seguridad en la rodadura, comodidad en la rodadura y corrección por disminución total o parcial de la capacidad. Se observa una incidencia moderada de los indicadores de calidad, de signo claramente diferenciado en el caso de las autovías del Barbanza y de Celanova (se incrementa el canon anual pagado) respecto de las autovías del Salnés y de Santiago-Brión (se reduce el canon anual pagado). Los indicadores más decisivos fueron el de la seguridad en la rodadura y, especialmente, el de comodidad en la rodadura.

En la autovía de la Costa da Morte, en la que no se tiene en cuenta el tráfico para determinar los pagos, la administración autonómica abonará el canon máximo de disponibilidad anual (CMDA) aprobado por la administración (actualizado en función del IPC). El CMDA se corrige anualmente por los factores de corrección que surjan del grado de cumplimiento de los indicadores de calidad y del estado de la autovía previstos en el pliego y por las penalidades por incumplimientos que la administración había impuesto, en su caso, a la concesionaria. Por lo que respecta a los factores de corrección, necesariamente corregirán a la baja el canon, ya que el aprobado es un canon máximo. Existen hasta 21 indicadores de calidad y del estado de la autovía agrupados en tres categorías: disponibilidad del servicio, seguridad vial y conservación y calidad de la infraestructura. La incidencia de los indicadores de calidad y estado de la autovía tuvo una importancia económica residual y la empresa percibe la práctica totalidad del CMDA aprobado.

El estado de conservación de las autovías en régimen de concesión puesto de manifiesto en las auditorías realizadas por la Axencia de Infraestruturas refleja un idóneo nivel de calidad y servicio derivado del cumplimiento de las previsiones contractuales, por lo que consideramos que el riesgo de disponibilidad está correctamente transferido.





Riesgo de demanda

En los pliegos y en los contratos firmados en todas las autovías (excepto la autovía de la Costa da Morte) el riesgo de la demanda se transfirió a las concesionarias. En el informe sobre peaje en sombra que publicamos en el ejercicio 2011 ya alertábamos de que, ante eventuales solicitudes de reequilibrio por razón de caída del tráfico, el pliego de condiciones era claro al cerrar esta posibilidad al señalar expresamente que la concesionaria asume el *riesgo y ventura de demanda*, sin que pueda reclamar a la administración compensación alguna por el hecho de que la evolución real del tráfico difiera de la prognosis realizada por la concesionaria o de la aportada por la administración.

Esta advertencia estaba basada en que ya en el primer año de explotación de las autovías se produjeron significativas caídas del tráfico respecto de las previsiones efectuadas tanto por las concesionarias como por la administración. En el siguiente cuadro se refleja la caída del tráfico en el primer año de explotación de las autovías gestionadas por el sistema de canon de demanda:

Cuadro 38: Caída del tráfico previsto por las concesionarias y la administración respecto de la demanda real en el primer año de explotación de las autovías

AUTOVÍA	Primer año de explotación (1)	Caída del tráfico respecto de las previsiones de la concesionaria	Caída del tráfico respecto de las previsiones de la Xunta
Autovía de Santiago –Brión	2009	30,81%	9,96%
Autovía del Salnés	2009	22,22%	17,78%
Autovía del Barbanza	2009	28,60%	22,09%
Autovía de Celanova	2014	49,04%	45,82%

Fuente: elaboración propia a partir de las previsiones de tráfico de la Administración y de las concesionarias y de los datos de tráfico reales aportados por la AXI

(1) Tomar como referencia el primer año natural completo

La legislación, el contrato y los pliegos eran claros y cerraban la puerta a los reequilibrios basados en que el tráfico real fuera menor que las previsiones de las concesionarias e incluso que las de la administración. Para superar este obstáculo, la administración incorporó en la Ley 11/2013 una disposición adicional que habilitaba la realización de reequilibrios para compensar la caída del tráfico. En base a esta previsión legal se hicieron reequilibrios en todas las autovías, excepto en la autovía Santiago-Brión.

El objetivo de estos reequilibrios era garantizar la viabilidad de la concesión y, en particular, el cumplimiento de las ratios financieras que los bancos exigen a las concesionarias. Estas ratios descansan en que la situación de tesorería de la concesionaria esté saneada para darles garantías a los bancos de que cobrarán los préstamos concedidos y los intereses. El hecho de que la concesionaria mantenga también esta posición de tesorería para la cobertura de las ratios



financieras garantiza también que los accionistas recuperarán la inversión inicial y obtendrán rentabilidades positivas, aunque menores de las previstas inicialmente.

En definitiva, fueron los presupuestos públicos de la Xunta de Galicia los que soportaron la caída del tráfico y de los ingresos de las concesionarias. Por lo tanto, la mayor parte del riesgo de la demanda lo asumió la administración, mientras que los prestamistas tienen garantizada su rentabilidad y los accionistas de las concesionarias tampoco asumen pérdidas económicas (ya que recuperan la inversión inicial más cierto beneficio) por los errores en unas prognosis de tráfico excesivamente optimistas.

Precisamente, en el origen de estas previsiones excesivamente optimistas realizadas por las concesionarias pudo estar la presentación de importantes bajas económicas que jugaron un papel fundamental en la adjudicación del contrato. El criterio de adjudicación más determinante fue la tarifa ofertada por los licitadores. En la oferta, si el licitador presenta una tarifa (precio por vehículo/Km) muy baja se ve obligado a sobreestimar el tráfico para que sus ingresos sean suficientes para cubrir los costes. Las concesionarias de estas cuatro autovías presentaron ofertas económicas agresivas para conseguir la adjudicación del contrato pero, finalmente, no asumieron el riesgo y responsabilidad derivado de la oferta presentada, ya que una buena parte del coste de la caída de la demanda fue asumido por la administración. En el cuadro 39 se reflejan las bajas respecto de la tarifa máxima del pliego que las concesionarias ofertaron en la licitación, y se ponen en relación con la caída del tráfico experimentada en cada autovía y los incrementos de la tarifa que se produjeron en el restablecimiento del equilibrio económico financiero de los contratos:

Cuadro 39: Baja ofertada en la licitación por las concesionarias en relación con la caída del tráfico y el incremento de la tarifa en el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de los contratos

Autovía	Baja de licitación (%)	Caída tráfico 2009-2013 media respecto previsiones concesionarios (%)	Incremento de la tarifa en los reequilibrios (%)
Santiago-Brión	24,6%	32,7%	0%
Salnés	22,0%	31,8%	38 % (1)
Barbanza	26,7%	34,7%	35,50%
Celanova	24,0%	49,7%	90,52 % (2)

Fuente: elaboración propia a partir de los expedientes de contratación, de las previsiones de tráfico de las concesionarias, del tráfico real aportado por la AXI y de los expedientes de reequilibrio aprobados

(1) En el reequilibrio de la autovía del Salnés el incremento de la tarifa fue del 38% pero el 5,35% procede de compensar los mayores costes de explotación de añadir el tramo del enlace de Curro, por lo que se considera imputable a la caída del tráfico el 32,65% restante.

(2) Inicialmente se realizó una subida del 22,5%, posteriormente del 72,81% que quedó fijado en el 55,5 % en 2020.

Como puede observarse las bajas económicas fueron compensadas, excepto en la autovía Santiago-Brión, suficientemente por la administración con el incremento de las tarifas en el restablecimiento del equilibrio económico-financiero de los contratos, por lo que se observa que aunque se cambió la fórmula empleada para la contratación (concesión con transferencia de





riesgos), esta sigue adoleciendo de algunos errores recurrentes en la contratación tradicional: el licitador efectúa una baja importante para conseguir el contrato y después es la administración quien asume, vía modificados en la contratación tradicional y vía incremento de la tarifa en esta fórmula de contratación, el coste de efectuar bajas económicas tan significativas. Se constata que todos los adjudicatarios integran como socios empresas domiciliadas en la comunidad autónoma. Este hecho evidencia un componente de proximidad que puede facilitar la renegociación y, en último extremo, la adopción de comportamientos estratégicos excesivamente agresivos en el proceso de licitación.

En las cuatro autovías las desviaciones del tráfico respecto a las previsiones de las concesionarias eran relevantes. Estas diferencias también eran importantes comparadas con el tráfico previsto en los estudios de la administración, excepto en la autovía Santiago-Brión donde la desviación respecto a la prognosis de la administración era más modesta. Como quiera que solo se desestimó el reequilibrio solicitado por la empresa concesionaria de la autovía Santiago-Brión, parece que el criterio de la administración para considerar la necesidad de reequilibrar o no una concesión fue la caída de la demanda respecto de sus propias previsiones. Aun así, no hay un nivel explícito o claramente fijado y justificado para la caída del tráfico en la Ley 11/2013 que indique cuando se produjo *una alteración extraordinaria e imprevisible en las previsiones de utilización de la obra recogidas en los estudios de tráfico aprobados en su día por la Administración y en los planes económico-financieros tenidos en cuenta para la adjudicación de los contratos*. A partir de la valoración de la empresa consultora contratada, la administración decidió si la caída del tráfico tenía encaje o no en lo previsto en la disposición adicional²³.

El criterio para determinar el importe de los reequilibrios fue el de garantizar un nivel de ingresos suficiente para cumplir con las ratios financieras marcadas por las entidades financieras que aportaron la financiación de la concesión. Tales ratios financieras derivan de un contrato privado que fue, en última instancia, lo que marca la intensidad del reequilibrio y el incremento de los pagos realizados por la administración.

Por otra parte, en ninguno de los reequilibrios aprobados, excepto en el caso de la autovía de Celanova, se establecen medidas de contraste de la evolución de la demanda con fin de revertir los reequilibrios en caso de que se produzca una recuperación significativa de la demanda.

²³ Párrafo modificado en el trámite de alegaciones.



IV.6. VALORACIÓN ECONÓMICA DE LA ALTERNATIVA DE RESOLUCIÓN DE LOS CONTRATOS

Continuación de la concesión Vs resolución anticipada según las condiciones fijadas por la norma gallega

La administración autonómica modificó los contratos firmados con las concesionarias de las autovías del Barbanza, Salnés y Celanova para restablecer el equilibrio económico-financiero del contrato a causa de la caída del tráfico en dichas autovías.

La renegociación tuvo como amparo legal la Ley de presupuestos generales de la comunidad autónoma para el ejercicio 2014 que permitía cubrir la caída de ingresos para garantizar la viabilidad económica de las concesiones. La disposición adicional de la Ley que regulaba esta posibilidad de reequilibrio establecía en su apartado quinto lo siguiente:

Cinco. En los supuestos previstos en la presente disposición, la Axencia ponderará el ejercicio de sus prerrogativas contractuales con el objetivo de garantizar la mejor solución para el interés general, de tal manera que, previos los estudios de viabilidad económico-financiera precisos, podrá optar por aplicar las medidas de reequilibrio previstas o proceder a la resolución de los contratos y a una nueva licitación para la adjudicación de otros bajo las condiciones pertinentes y con sustitución del modelo de canon de demanda empleado.

En los casos de nueva licitación, podrá imponerse como condición a los adjudicatarios la asunción de la infraestructura construida y la asunción de todos los riesgos de construcción, así como la obligación de estos de abonar al concesionario saliente las cantidades que de acuerdo con la legislación de contratos del sector público deba abonar la Administración en razón de la resolución del contrato, incluidas las inversiones realizadas en razón de la expropiación de terrenos, ejecución de obras de construcción y adquisición de bienes que fueran necesarios para la explotación de la obra objeto de la concesión.

Por lo tanto, la norma instaba la Axencia de Infraestructuras a valorar la posibilidad de resolver los contratos y licitar de nuevo la concesión.

En las tres autovías señaladas la Axencia efectuó este análisis, con la colaboración de una consultora externa, bajo las siguientes condiciones:

- Licitación de nuevo de la concesión mediante el sistema de canon de disponibilidad, es decir, sobre seguro de demanda.
- El pago de la responsabilidad patrimonial contractual al concesionario saliente.





- Una TIR para el accionista del 12% para garantizar la concurrencia en la nueva licitación.
- Unas condiciones de financiación con un margen sobre el tipo de referencia de 4,5 puntos.
- El incremento del plazo concesional.
- Una tasa de descuento para el cálculo del 6%.

Con estas hipótesis, en todas las autovías, el valor actual de los pagos del reequilibrio resultaba inferior al de resolver el contrato y proceder a una nueva licitación por lo que la administración concluye que restablecer el equilibrio económico-financiero resulta más ventajoso económicamente para el interés público, es decir, que es más rentable renegociar (reequilibrar) los contratos vigentes que rescatar y licitar de nuevo.

Desde nuestro punto de vista, es necesario efectuar dos comentarios con relación a los estudios y a la norma aprobada.

En primer lugar, que las condiciones impuestas en los estudios realizados por la administración a la alternativa de rescate y nueva licitación son especialmente gravosas por lo que es normal que esta opción salga menos ventajosa en la comparativa. En particular, la fijación de una rentabilidad para el accionista del 12% es elevada, toda vez que en fechas próximas a esos cálculos la rentabilidad ofertada para la autovía de la Costa da Morte era del 8%. Obviamente si exigimos que el nuevo adjudicatario tenga una rentabilidad muy superior al concesionario actual, la comparativa difícilmente tendrá un resultado favorable para la resolución del contrato y nueva licitación.

Pero más allá de estas discrepancias técnicas, a nuestro juicio, no resulta razonable y deviene ineficiente que la norma o, en su defecto, la administración no evaluara el escenario de resolución de los contratos pero sin nueva licitación, es decir, la reversión anticipada de la concesión y asumir por parte de la administración el mantenimiento de las autovías sin volver a licitar la concesión.

Tal como explicamos seguidamente, esta opción podría haber sido económicamente más ventajosa, además de viable desde un punto de vista presupuestario y jurídico.

Valoración de la alternativa de resolución del contrato: metodología utilizada

En este epígrafe se valoran los dos escenarios siguientes:

Opción A. Alternativa escogida por la administración. Supone la continuación de la concesión. Supuso renegociar los contratos de concesión aprobando expedientes de restablecimiento del equilibrio económico (reequilibrio) consistentes en incrementar las tarifas abonadas por cada vehículo que circula por la autovía con la finalidad de incrementar los ingresos de la concesionaria para evitar sus problemas financieros.



Opción B. Alternativa que no se llevó a cabo ni siquiera se valoró. Supone la resolución del contrato para extinguir la concesión y pasar a prestar el servicio desde la administración. Es necesario subrayar que la alternativa de reversión anticipada de las autovías a la administración no excluye la externalización de los procesos de mantenimiento de las infraestructuras a través de las figuras contractuales tradicionales (contratos de servicios).

El objetivo del análisis es el de comparar, desde una perspectiva financiera, los pagos que tiene la opción elegida por la administración (*reequilibrio de la concesionaria*) frente a los pagos que tendría rescatar las concesiones y el mantenimiento de las infraestructuras con financiación presupuestaria (*resolución de los contratos*).

El análisis se realizó sobre las tres autovías que fueron objeto de restablecimiento del equilibrio económico-financiero a causa de la caída del tráfico (Celanova, Salnés y Barbanza). La valoración se refiere a finales del año 2013, momento en el que la administración decidió efectuar los reequilibrios económicos.

El análisis está basado en las siguientes hipótesis:

1. *Método de comparación: Valor actual de los pagos futuros*

La comparación se basa en el método del valor actual, es decir, se actualizan los pagos que debe realizar la administración en cada una de las alternativas: continuación de la concesión (reequilibrio) y resolución del contrato (rescate o reversión anticipada).

2. *Pagos en el supuesto de continuación de la concesión (reequilibrio o renegociación). Opción A.*

Los pagos que tendrá que realizar la administración en el supuesto de continuación de la concesión vendrán determinados por el canon de demanda que se tendrá que abonar en función del tráfico²⁴. En los ejercicios 2014 a 2022 se utilizan los datos reales de los pagos a las concesionarias extraídos de la contabilidad de la Xunta de Galicia. Desde 2023 al final de la concesión se emplean los datos que figuran en los planes económico-financieros aprobados tras los reequilibrios. Los pagos incluyen el Impuesto sobre Valor Añadido.

3. *Pagos en la resolución de la concesión (extinción de la concesión o reversión anticipada). Opción B.*

En este caso los pagos a los que tendría que hacer frente la administración serían los siguientes²⁵:

²⁴ Además, en la autovía de Barbanza también se agregan los pagos realizados hasta 2020 derivados del modificado en las obras (modificado nº 1).

²⁵ Además, en la autovía de Barbanza también se agregan los pagos realizados hasta 2020 derivados del modificado en las obras (modificado nº 1).





la responsabilidad patrimonial de la administración y los costes de conservación (explotación y reposición) y los costes financieros.

a) Responsabilidad patrimonial de la administración (RPA): En el caso de resolución anticipada de la concesión, según lo previsto en el contrato y en los pliegos de condiciones, la administración indemnizará a las sociedades concesionarias por el importe del valor patrimonial de las inversiones realizadas en la autovía (fundamentalmente expropiaciones y obras ejecutadas deducida la amortización), sin que en ningún caso se superen los límites máximos de la responsabilidad patrimonial establecida en la oferta de la adjudicataria. Los valores empleados en nuestro análisis son los mismos que los empleados por la administración en su estudio de resolución y nueva licitación. En concreto, 42,5²⁶ millones en la Autovía del Salnés, 82,0 millones en la Autovía del Barbanza y 64,5²⁷ millones en la Autovía de Celanova.

b) Costes de conservación. Incluyen los costes de explotación y los de reposición. En nuestro análisis, como mejor aproximación a los costes que tendría la administración, tomamos los previstos en los planes económico-financieros aprobados tras los reequilibrios para cada autovía a los que añadimos el Impuesto sobre el Valor Añadido²⁸.

c) Costes financieros: implícitos en la tasa de descuento por lo que estimamos que la Xunta podría financiar la resolución a un interés del 6%²⁹ mediante una operación financiera de anualidad constante y plazo igual a la duración restante de la concesión.

4. Tasa de descuento:

La tasa de descuento empleada en el escenario central es el 6%³⁰.

²⁶ Aunque según la consultora el valor patrimonial del activo no amortizado era superior, opera la cláusula de RPA máxima ofertada por la empresa. Con todo, el valor patrimonial de los activos a 31.12.2013 era de 39,7 millones de euros según el PEF aprobado tras el reequilibrio, misma cantidad que figura en las cuentas anuales de la concesionaria de ese año.

²⁷ Aunque según la consultora el valor patrimonial del activo no amortizado era superior pero opera la cláusula de RPA máxima ofertada por la empresa. Con todo, estimamos que la RPA máxima debe actualizarse con el IPC y con las modificaciones contractuales aprobadas, ya que no se pagaron monetariamente por la administración sino que se abonan vía tarifa. En este sentido, en el PEF aprobado por la administración tras el expediente de reequilibrio, se sitúa la RPA máxima de la administración en 71 millones de euros a 31.12.2013, tras tener en cuenta las nuevas inversiones, la reducción de un tramo de las obras y la actualización con el IPC, por lo que estimamos que esta podría ser la indemnización máxima que debería abonar la administración en caso de resolución.

²⁸ Existe una diversidad importante de los costes entre los PEF. Así, en euros constantes, los costes de conservación ordinaria y extraordinaria por Km (incluye operación y reinversiones) en la autovía del Salnés era de 105 mil euros, 55 mil euros en Barbanza y 115 mil euros en Celanova, todos ellos con el IVA añadido. Un estudio realizado por INECO en 2017 fija los costes de conservación (ordinario y extraordinario) de las autopistas y autovías por KM entre 47 mil y 97 mil euros. Por este motivo, pueden ser excesivos los valores de la autovía del Salnés y de Celanova incluidos en sus PEF. En cualquier caso, fueron empleados en nuestro análisis, lo que penaliza la opción de resolución de los contratos y, por tanto, favorecen la continuidad de la concesión.

²⁹ El coste medio de la deuda de la Xunta de Galicia en 2013 era inferior a este tipo de interés. Por otra parte, el tipo medio de emisión de las obligaciones a 30 años en el segundo semestre de 2013 fue del 5,2%. Sin embargo, tampoco se podría descartar la financiación a un tipo mucho más bajo o incluso a cero teniendo en cuenta los mecanismos de financiación para las comunidades autónomas puesto en marcha por el Gobierno entonces. Además, los intereses bajaron de manera relevante en los ejercicios siguientes en los que sería previsible que se tuviera que hacer frente a la RPA.

³⁰ Esta tasa es la misma que fue empleada por EPTISA en el estudio realizado para la Axencia de Infraestruturas en el que se comparan los reequilibrios con la opción de rescatar para licitar de nuevo. Consideramos que la tasa es adecuada e incorpora el efecto de la inflación y una prima de riesgo.



Valoración de la resolución del contrato: resultados

Con las hipótesis formuladas para el escenario central se observa que la alternativa de resolución de los contratos era más ventajosa para la administración que la opción por la que finalmente optó esta, es decir, reequilibrar los contratos incrementando la tarifa y los pagos al concesionario.

En el horizonte temporal de duración de estas tres concesiones, el ahorro para los presupuestos públicos que se podría haber conseguido con la resolución de los contratos sería de 305 millones de euros.

Ahora bien, el perfil de pagos difiere en los dos escenarios por lo que una comparativa homogénea la podemos hacer a través del método del valor actual neto. La actualización de los pagos a una tasa de descuento del 6% sigue ofreciendo la opción de resolución de los contratos y, por tanto, de reversión anticipada de las concesiones como la más ventajosa. En concreto, en valores de 2014 (fecha de la resolución de los expedientes de reequilibrio) el ahorro económico podría haber sido de 58 millones.

En el cuadro siguiente se muestran en cifras globales estos resultados:

Cuadro 40: Coste global de la resolución de los contratos frente a la continuación de la concesión (en millones de euros)

Concepto	Pagos acumulados (2014-2040)	Valor actual (6%)
Coste de la continuación de la concesión (opción A. Escogida por la administración)	717,4	356,1
Coste de la resolución de los contratos y explotación sin concesión opción B	411,9	298,2
Total ahorro en las tres autovías	305,5	57,9

Fuente: elaboración propia a partir de los PEF aprobados en el expedientes de reequilibrio y de los datos reales de tráfico e ingresos aportados por la AXI

El estudio muestra esta posibilidad de ahorro en las tres autovías según el siguiente detalle:

Cuadro 41: Valor actual del ahorro por autovía de la resolución de los contratos frente a la continuación de la concesión

Concepto	Valor actual (millones de euros)
Autovía del Salnés	4,7
Autovía del Barbanza	24,9
Autovía Ourense Celanova	28,3
Total ahorro	57,9

Fuente: elaboración propia a partir de los PEF aprobados en el expedientes de reequilibrio y de los datos reales de tráfico e ingresos aportados por la AXI

En el Anexo III, se ofrecen los datos del estudio desglosados para cada una de las autovías.

Valoración de la resolución del contrato: análisis de sensibilidad

El análisis anterior está sujeto a hipótesis que sirven para ofrecer un resultado en el escenario central considerado como el más probable. En cualquier caso, es necesario también considerar





escenarios alternativos para conocer cómo afecta al resultado y conclusión del estudio, especialmente de aquellas variables que pueden estar más sujetas a controversia en su fijación y que tienen más impacto en el resultado final del comparador.

Entre todas ellas es la tasa de descuento la más sensible. Sin embargo, el resultado del comparador es siempre favorable a la opción de resolución del contrato y no continuación de la concesión para tasas inferiores al 8,8%. Debe admitirse que esta tasa de descuento no es razonable, por elevada, ni ahora ni lo era en el momento de aprobar los reequilibrios. En este sentido, la tasa de descuento empleada por la administración en su estudio para realizar la comparación con la opción de resolución y nueva licitación fue del 6%, es decir, la misma que la escogida en el escenario central del estudio realizado en este epígrafe.

Por lo que respecta al tráfico, la opción escogida es la de emplear los datos previstos en el PEF, por entender que esa era la información disponible en el momento de tener que analizar si era preferible la continuación o el rescate. En cualquier caso, si empleáramos en nuestro análisis los datos reales hasta 2022, y toda vez que el tráfico real en el período 2015-2022 fue inferior al previsto en los planes aprobados tras los reequilibrios, el resultado no cambiaría de manera relevante ya que el valor actual del ahorro sería de 51,2 millones. Por último y, desde una perspectiva general, es necesario tener en cuenta que si el tráfico es mayor que el previsto la opción de continuidad de la concesión tenderá a favorecer aún más la opción de resolución y reversión anticipada. Por otra parte, si el tráfico es peor que las previsiones se favorece la opción escogida por la administración (reequilibrio), aunque si el tráfico cae de manera acusada no se podrían descartar nuevas exigencias de reequilibrio.

Consideramos que los costes de conservación ordinaria y extraordinaria son robustos y resulta razonable admitir que la administración podría realizar el mantenimiento y reinversión con las cantidades señaladas en nuestro informe, extraídas de los planes económicos de las concesionarias, o incluso inferiores. En concreto, en dos autovías (Salnés y Celanova) los costes empleados en nuestro análisis están por encima de los costes medios de conservación de autovías de similares características. La reducción de estos costes favorecería la opción de resolución y reversión y, por lo tanto, la no continuidad de la concesión.

Por último, respecto a la responsabilidad patrimonial de la administración (RPA) optamos por recoger las cantidades establecidas como máximas por la administración. En todo caso, a nuestro juicio, la utilización en el estudio de la administración de las RPA máximas no actualizadas puede estar motivada por razones de simplicidad pero su determinación exacta exige un estudio detallado de las inversiones y sus amortizaciones. El importe total de la RPA en las tres autovías tomado en el análisis fue de 189 millones, el mismo que el empleado por la administración. En cualquier caso,



el riesgo de que, en su caso, se determinara un valor más elevado está reducido por la fijación de un límite en la propia oferta de la concesionaria.

Valoración de la resolución del contrato: viabilidad presupuestaria e impacto en el déficit y en la deuda

Uno de los principales problemas que se puede oponer a la alternativa analizada en este epígrafe (resolución del contrato) es el de que no es realista por no ser viable presupuestariamente. En particular, por el impacto negativo que podría tener en el déficit y en la deuda la operación de resolución y pago de la indemnización a las concesionarias que podría alcanzar cerca de los 200 millones de euros (responsabilidad patrimonial de la administración). Sin embargo, a nuestro juicio, este argumento no es real por la siguiente explicación.

Las tres autovías objeto de análisis ya habían sido consolidadas a efectos de déficit y de deuda, es decir, la construcción de estas autovías ya había impactado en las cuentas públicas de la Xunta de Galicia en años anteriores y su valor ya había restado déficit y ya computaba como deuda de la Comunidad Autónoma. Por tanto, la reversión anticipada y el pago de la responsabilidad patrimonial por parte de la administración únicamente tendría impacto negativo en el déficit si ese pago fuera superior al préstamo imputado que ya tenía la Xunta de Galicia en ese momento.

A finales de 2013 el importe del préstamo imputado por las tres autovías objeto de este análisis (Salnés, Barbanza y Celanova) era mayor que la responsabilidad patrimonial de la administración (189 millones). Por lo tanto la operación de resolución anticipada no tendría impacto negativo en el déficit en el ejercicio de la reversión e incluso tendría efecto positivo.

Por otra parte, en términos de deuda pública, esta se vería reducida al desaparecer el importe de los préstamos imputados como endeudamiento por estas tres autovías y se vería incrementada en la cantidad necesaria de endeudamiento para hacer frente al pago de las indemnizaciones (RPA) a los concesionarios, que como se comentó era inferior.

Por otra parte, en cuanto a la capacidad financiera o forma de hacer frente al pago, las dos opciones posibles son la de emplear fondos propios o acudir al endeudamiento. Siendo conscientes de que el contexto económico y presupuestario a finales de 2013 era especialmente difícil, consideramos que sí existía la posibilidad de hacer frente al importe de la responsabilidad patrimonial de la administración. En primer lugar, porque tal como se ha señalado en el párrafo anterior el hecho de que la operación de resolución anticipada liberara déficit y deuda podría permitir recurrir a endeudamiento para cubrir el importe. En segundo lugar, porque el escenario de resolución anticipada no tendría por qué presentarse de manera sincronizada en las tres autovías. Lo normal sería que la realidad de los problemas financieros de las concesionarias fuera presentando un escenario donde sería posible e, incluso la única opción, que las resoluciones de





los contratos fueran progresivas y dilatadas en el tiempo. Por último, y como dato a tener en cuenta sobre la situación de solvencia a corto plazo de la Xunta de Galicia a finales de 2013 el saldo de tesorería consolidado era de 621,3 millones de euros y el remanente de tesorería consolidado positivo³¹ de 196 millones de euros.

Valoración de la resolución del contrato: viabilidad jurídica

Como ya se comentó anteriormente la posibilidad de resolver el contrato estaba prevista en la Ley de Presupuestos Generales de 2014 aunque es cierto que asociada a una nueva licitación. Tal como señalamos, resulta sorprendente, más aun teniendo en cuenta la falta de impacto en el déficit, que no se tuviera en cuenta la posibilidad de resolución pero sin la restricción de tener que realizar una nueva licitación de la concesión y dando, por lo tanto, más margen para analizar la propuesta más ventajosa: a) continuación de la concesión, b) resolución y licitación de una nueva concesión o c) resolución y explotación por la administración.

En cualquier caso, la falta de regulación expresa en la Ley de Presupuestos de 2014 al supuesto analizado en este epígrafe (resolución y explotación por la administración) no impide que esta alternativa se pudiera analizar y fuera viable para la administración por los siguientes motivos: 1) La resolución por mutuo acuerdo o 2) esperar a que los problemas financieros derivaran en una renuncia o abandono de las concesionarias o, nombradamente, 3) en una situación de concurso o insolvencia son situaciones contempladas en la normativa contractual como causas de resolución de los contratos de concesión. Todos ellos son escenarios probables y jurídicamente viables que tendrían lugar en el caso en que la administración no hubiera accedido a la renegociación de los contratos y que implicarían que la administración tuviera que abonar la responsabilidad patrimonial pero no el lucro cesante.

Por otra parte, tampoco sería deseable que la falta de renegociación de los contratos por parte de la administración forzara una negociación de la concesionaria con las entidades financieras sobre los términos de la financiación o provocara aportaciones de fondos propios adicionales por parte de los socios para la cobertura de las ratios financieras y para darle viabilidad a la concesión. Estas opciones también son posibles, preferibles y jurídicamente viables y eliminan el riesgo moral que supone el rescate de las concesionarias realizado por la administración.

Valoración de la resolución del contrato: riesgos

El análisis de una operación de este tipo exige también un análisis detallado de los riesgos asociados a los dos escenarios.

En el escenario de continuación de la concesión, como principal riesgo aparece que nuevos

³¹ No es remanente líquido y no están restadas las desviaciones de financiación positivas acumuladas que no son calculadas por la Xunta de Galicia.



problemas financieros en las concesionarias obliguen a nuevos reequilibrios en el futuro.

En el escenario de reversión anticipada, la revisión de los valores de las expropiaciones, la subrogación de trabajadores, los costes legales de la operación o de los vicios o defectos ocultos de la obra son elementos que se deberían ponderar para la toma de la mejor decisión.

Valoración de la resolución del contrato: conclusión

La administración debería haber evaluado la posibilidad de resolución anticipada de los contratos, extinguido la concesión y asumido la explotación del servicio. Esta opción, según las hipótesis formuladas en este epígrafe, podría haber sido más ventajosa económicamente y viable en términos jurídicos y presupuestarios. La evaluación de los riesgos inherentes a cada una de las opciones, continuación de la concesión o extinción de esta, debería incorporarse también a este análisis para poder adoptar la mejor decisión para el interés público.





IV.7. LA EXPLOTACIÓN DE LAS AUTOVÍAS Y EL CONTROL REALIZADO POR LA ADMINISTRACIÓN.

En este epígrafe se evalúa si la situación financiera de las concesionarias repercutió en la calidad del servicio y en el cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo, se analiza si la administración está desarrollando sus competencias de control.

Durante la fase de explotación de las autovías construidas en régimen de concesión, las relaciones entre administración y concesionario están regidas por lo dispuesto en el contrato, en los pliegos de condiciones y en el reglamento de servicio que se aprueba para cada infraestructura. De dichos documentos se infiere que, esencialmente, la empresa concesionaria tiene el derecho a explotar la obra y la obligación de conservarla y mantenerla en buen estado con el fin de garantizar los estándares de calidad marcados por los pliegos y los ofertados por la empresa.

Por su parte, la obligación principal de la administración se ciñe a abonarle al concesionario una contraprestación, que en el caso de las autovías gestionadas mediante el denominado *canon de demanda* se determina en función del uso de la autovía y de la calidad del servicio, mientras que en la autovía gestionada mediante el *canon de disponibilidad* la administración paga a la concesionaria un canon máximo de disponibilidad corregido, en su caso a la baja, en función de los valores alcanzados para los indicadores de calidad del servicio y del estado de la autovía. En ambos casos, y con carácter previo al pago, la administración autonómica deberá comprobar las condiciones en las que se prestó el servicio y controlará el cumplimiento por parte del contratista de las demás condiciones pactadas, incluidas las referidas a que la infraestructura revierta al finalizar el plazo de concesión en condiciones adecuadas.

Las cinco autovías construidas ya están en fase de explotación. En el siguiente cuadro se recogen las fechas en las que comenzó la explotación de las obras construidas:

Cuadro 42: fecha de comienzo de explotación de las autovías

Autovía	Fecha firma del contrato	Fecha de comienzo de explotación
Santiago-Brión (AG-56)	15.09.2005	15.02.2008
Salnés (AG-41)	16.09.2005	22.07.2008
Barbanza (AG-11)	12.05.2006	15.12.2008
Celanova (AG-31)	19.05.2009	28.01.2013
Costa da Morte	10.06.2011	29.07.2016

Fuente: elaboración propia a partir de los contratos firmados y de la información facilitada por la AXI

El control administrativo de la explotación

El control de la explotación y de la calidad del servicio se efectúa por la administración a través del



Servicio de Concesiones de Obra Pública de la Axencia de Infraestructuras. Existe un idóneo nivel de control interno con un buen funcionamiento del Servicio que asegura que las labores de gestión, inspección, vigilancia y garantía de calidad de la explotación por parte de la administración se prestan de manera eficaz.

En cualquier caso, consideramos que para conseguir un adecuado marco de gobernanza de las concesiones de obra pública, la Axencia de Infraestructuras debe valorar el establecimiento de una estructura que permita una idónea segregación de funciones. En particular, parece recomendable separar los departamentos que participan en los procesos de adjudicación y renegociación de los contratos de las unidades encargadas del seguimiento de la explotación e inspección, por tanto, del control del cumplimiento de esos contratos.

Por otra parte, para ejecución de tareas de gestión y control se cuenta también con la colaboración de empresas externas. Nombradamente, se contratan aspectos básicos relativos al análisis económico y financiero de las ofertas de los licitadores para la adjudicación de los contratos y al estudio de las solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico de los contratos. También se contratan tareas de apoyo a la inspección de la explotación. Sin embargo, no se incluye en los contratos con la administración cláusula alguna que evite los posibles conflictos de interés derivados de la realización de estas tareas por consultoras o ingenierías que, al mismo tiempo, prestan sus servicios a los socios de las sociedades concesionarias. La potenciación y especialización de los medios de la administración para poder realizar por sí mismos estas tareas (actualmente subcontratadas) podría ser una vía para evitar la existencia de esos conflictos reales o potenciales.

La calidad del servicio: auditorías exigidas por la normativa y los pliegos

La normativa contable y mercantil, así como los pliegos, imponen a las empresas concesionarias determinadas actuaciones de control que sirven para garantizar una adecuada prestación del servicio y para facilitar las funciones de control administrativo.

Este tipo de controles se materializan en las cláusulas 24 (autovías canon de demanda) y 23 (autovía canon de disponibilidad) de los pliegos, en las que se obliga a las empresas concesionarias a la realización de auditorías *financieras al cierre de su ejercicio social* y a la realización *cada dos ejercicios, desde la puesta en funcionamiento de la autovía objeto de concesión, de una auditoría operativa del funcionamiento de los servicios, en la cual se evalúe el cumplimiento de las obligaciones asumidas en relación con el objeto del contrato*. Los informes de las auditorías financieras y operativas deben ser entregados antes de 30 de junio del año siguiente al ejercicio al que corresponda, siendo el primer ejercicio obligatorio aquel en el que se firme el contrato de concesión.





Las empresas concesionarias sometieron sus cuentas anuales a auditorías financieras, desde la fecha de comienzo de operaciones de cada empresa concesionaria, y remitieron anualmente los informes de auditoría a la administración autonómica. En todos los casos, las auditorías practicadas contienen una opinión favorable a la representatividad de las cuentas con relación a la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y de los flujos de efectivo de la entidad al cierre del ejercicio.

Por lo que respecta a las auditorías operativas, con carácter general, se cumple la obligación de realizar cada dos años una auditoría operativa del funcionamiento de los servicios de conservación y explotación de la autovía para evaluar el cumplimiento de las obligaciones asumidas en relación con el objeto del contrato.

En todas las auditorías realizadas se concluye que la empresa concesionaria cumple, en general, con las obligaciones asumidas en el contrato, así como con los requisitos exigidos en los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas. Con todo, los informes recogen algunas observaciones de carácter formal que no afectan a la explotación de la autovía. Entre estas observaciones destaca el incumplimiento que se produce en las autovías del Barbanza, Santiago-Brión y Celanova (en este caso solo con una contrata) relativo a que no se pusieron oficialmente en conocimiento de la administración las subcontrataciones efectuadas por las empresas concesionarias con las indicaciones de sus cláusulas para que esta las autorizara en el plazo de un mes.

Por lo tanto, del control realizado por la administración, de las auditorías y de los propios indicadores de disponibilidad puede concluirse la existencia de un adecuado nivel de calidad en el servicio.

El fondo de reversión de las concesionarias

En los pliegos se regula la obligación para las empresas concesionarias de dotar el denominado *fondo de reversión*, que se establecerá de acuerdo con lo regulado en la Orden Ministerial de 10 de diciembre de 1998 por la que se aprueban las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las sociedades concesionarias de autopistas de peaje (derogada por la Orden EHA/3362/2010 de 23 de diciembre). La dotación anual del fondo *deberá contabilizarse de forma correcta, uniforme, sistemática y proporcional a los ingresos previstos, con el objeto de alcanzar al final de la concesión el valor neto contable de los valores revertibles, más el importe de los gastos que se estima van a realizar para entregar estos activos en las condiciones de uso establecidas en el pliego* y en los pliegos se fija la obligación de crear *inicialmente y dotar a lo largo de la concesión, una cuenta de reserva para inversiones de reposición separada de las otras cuentas que se invertirá en depósitos financieros en instituciones de reconocida solvencia*.



Este fondo trata de garantizar la entrega de la autovía en perfecto estado cuando finalice la concesión. Con todo, no existe información sobre los fondos dotados, al margen de la contenida en las cuentas anuales de las empresas concesionarias, sin que se conozca el tipo de depósito financiero en el que están invertidos.

En el informe aprobado por el Consello de Contas en el ejercicio 2011 relativo a los contratos de concesión de obra pública destinados a la construcción y explotación mediante el sistema del peaje se recomendó expresamente *realizar un seguimiento continuo sobre la inversión de la cuenta de reserva para inversiones de reposición constituido por la concesionaria*. Por tanto, se debía evaluar el grado de cumplimiento de esa recomendación se solicitó el 24.07.2019 a la AXI la información de que dispone la administración autonómica sobre el seguimiento de las inversiones del fondo de reversión que estaban obligadas a dotar las empresas concesionarias: informes de seguimiento y/o reclamaciones efectuadas por la Xunta sobre el cumplimiento de este aspecto contractual, así como la cuantificación de los fondos desde el inicio de la explotación a la fecha actual con indicación de los depósitos financieros en los que, en su caso, estén invertidos.

La administración autonómica no aportó ninguna información al respecto, por lo que se mantiene la ausencia de información sobre la inversión del *Fondo de reversión*, más allá de la información que contienen las cuentas anuales.





IV.8. EL COSTE POR USUARIO PARA EL CONTRIBUYENTE

En los contratos de concesión de obra pública analizados en este informe las concesionarias obtienen sus ingresos a través de los pagos realizados por la administración y no por el cobro de un peaje a los usuarios. Por tanto, las cinco autovías analizadas son de uso gratuito para el usuario pero no para el contribuyente que asume el coste, ya que los pagos se realizan con cargo a los presupuestos públicos.

En este apartado se analizan los costes por vehículo en cada una de las autovías objeto de este informe.

En el siguiente cuadro se muestra el coste para la administración (pagos a realizar) por cada vehículo ligero y cada kilómetro en cada una de las autovías.

Cuadro 43: comparativa del coste por vehículo/Km de las autovías gallegas en 2022

Autovías	Tarifa 2022 vehículos ligeros/Km (en euros sin IVA)	Relación entre la tarifa más barata y las restantes
Barbanza	0,0352	1,00
Salnés	0,0427	1,21
Santiago-Brión	0,0719	2,04
Celanova	0,2519	7,16
Costa da Morte (1)	0,2543	7,22

Fuente: elaboración propia a partir de las tarifas vigentes en el ejercicio 2022 para cada autovía

(1) En la autovía de la Costa da Morte no existe una tarifa por vehículo ya que no fue realizada por el sistema de canon de demanda, es decir, la administración realiza pagos al concesionario que no dependen del nivel de tráfico o uso de la autovía sino exclusivamente de la calidad del servicio. El dato ofrecido en la tabla anterior fue calculado por el Consello de Contas a partir de los pagos realizados por la administración y la intensidad media diaria de esta autovía.

Como se puede observar, las diferencias de coste entre autovías son relevantes. Así, la autovía más económica es la del Barbanza en la que la administración abona al concesionario 0,0352 euros por cada vehículo ligero que recorra un kilómetro. Esta cantidad es más de siete veces superior en las autovías de Celanova y de la Costa da Morte.

Las diferencias anteriores tienen varias causas o factores. Las dos más relevantes³² que las explican son los siguientes:

a) Los costes de construcción. Los costes de construcción son diferentes en las distintas autovías. Este factor influye decisivamente en el hecho de que la autovía del Barbanza y del Salnés sean las más económicas, ya que nacieron como desdoblamientos de obras preexistentes lo que redujo

³² También influye aunque en menor medida: a) La diferente intensidad de los procesos de renegociación. Así, mientras que en la autovía de Santiago-Brión la tarifa ofertada inicialmente por el usuario no fue objeto de modificación, en la autovía de la Celanova los incrementos realizados son del 90%; b) La rentabilidad del accionista. Según la información disponible la rentabilidad del accionista también difiere notablemente entre autovías lo que influye en la comparativa anterior. En este sentido, la autovía de la Costa da Morte tiene rentabilidad del accionista superior al 8% (según el último PEF aprobado por la Administración) lo que influye en el precio calculado en el cuadro anterior.



considerablemente el coste de construcción por kilómetro.

b) El tráfico de cada autovía. Este factor también influye decisivamente en la comparativa anterior. Las autovías de Celanova y de la Costa da Morte tienen un tráfico muy inferior a las tres restantes. Este hecho encarece de forma relevante el pago que la administración tiene que hacer al concesionario por cada vehículo que circule por estas autovías para que la concesión sea rentable. En concreto, la autovía de Santiago-Brión es la que más demanda tiene y la de Celanova y Costa da Morte las que tienen menos intensidad de tráfico (4 y 3 veces menor que la autovía de Santiago-Brión, respectivamente).

Cuadro 44: Comparativa de las IMD de las autovías gallegas en 2022

Autovías	Intensidad Media Diaria 2022	intensidad de tráfico respecto de la menor intensidad
Celanova	4.887	1,00
Costa da Morte	6.795	1,39
Barbanza	14.132	2,89
Salnés	17.582	3,60
Santiago Brión	20.773	4,25

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de tráfico del ejercicio 2002 aportados por la AXI

Por último, si tenemos en cuenta la longitud de cada autovía podemos calcular el importe del peaje por el trayecto completo que la administración y, por lo tanto, el contribuyente (no el usuario) abona al concesionario.

Cuadro 45: Longitud y peaje (en euros con IVA) por trayecto completo

Autovías	Longitud (KM)	Importe del peaje por trayecto completo (con IVA)
Barbanza	40	1,70
Salnés	19	0,98
Santiago Brión	16 ³³	1,43
Celanova	19	5,71
Costa da Morte (1)	27 ³⁴	8,46

Fuente: elaboración propia a partir de las tarifas vigentes en cada autovía de canon de demanda y a partir del CMDA y la IMD en el caso de la autovía de la Costa da Morte

(1) En la autovía de la Costa da Morte no existe una tarifa por vehículo ya que no fue realizada por el sistema de canon de demanda, es decir, la administración realiza pagos al concesionario que no dependen del nivel de tráfico o uso de la autovía sino exclusivamente de la calidad del servicio. El dato ofrecido en la tabla anterior fue calculado por el Consello de Contas a partir de los pagos realizados por la administración y la intensidad media diaria de esta autovía. Los datos corresponden a 2021.

Como se observa en el cuadro, el peaje por trayecto completo en la autovía de Celanova (5,7 euros por 19 kilómetros) y en la autovía de la Costa da Morte (8,5 euros por 27 Km) son muy elevadas y claramente superiores a las autovías y autopistas gallegas con peaje realizado a cargo del usuario. Estos valores, por excesivos, serían difícilmente asumibles si los pagos tuvieran que realizarlos directamente los usuarios y parecen estar claramente por encima a la disposición a pagar individualmente considerada.

³³ Incluye el corredor Pardiñas-As Galanas

³⁴ Incluye el corredor Baio Norte-Santa Irene





IV.9. SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS FUTURAS

En este epígrafe se analiza la situación financiera actual de las concesionarias. El análisis se efectúa fundamentalmente a través de la comparación de las previsiones contenidas en los planes económico financieros con los datos reales de tráfico e ingresos en el período 2015-2022 y a partir de la información recogida en las cuentas anuales de las entidades.

El objetivo es determinar cuál es la situación financiera actual y, en particular, analizar si las previsiones que sirvieron de base a los reequilibrios aprobados (para tres de las autovías en 2014) se ajustan a la realidad o si los datos actuales están siendo mejor o peor que lo previsto. En este último caso, si los datos reales fueran peor que los previstos, pueden anticiparse futuros problemas financieros en las concesionarias. En caso contrario, si los datos de tráfico e ingresos reales superaran las previsiones, la administración debe analizar una revisión a la baja de los reequilibrios aprobados ya que esta exigencia estaba prevista en la disposición adicional aprobada en la Ley de presupuestos de 2014. Esta norma indicaba expresamente que:

Tres. Las condiciones del reequilibrio habrán de limitarse a lo indispensable para asegurar la viabilidad del contrato a través del cumplimiento de las ratios financieras exigidas sin que se alteren las condiciones de calidad de la obra pública. La Axencia Galega de Infraestruturas fijará, en cada caso, las condiciones en que las citadas medidas deban ser aplicadas, las circunstancias en que puedan quedar sin efecto y las consecuencias económico-financieras de las mismas.

Cuatro. La Axencia Galega de Infraestruturas introducirá las condiciones oportunas para que las medidas adoptadas queden sin efecto en el momento en que la viabilidad financiera de los contratos esté garantizada.

Por tanto, es necesaria una revisión periódica de los reequilibrios aprobados con el fin de ajustar las tarifas pagadas al concesionario a las exigencias establecidas en la Ley que limitaba las condiciones del reequilibrio a lo indispensable para asegurar la viabilidad a través del cumplimiento de las ratios financieras e instaba a que las medidas aprobadas queden sin efecto cuando esa viabilidad financiera esté garantizada.

Autovía del Salnés

En la autovía del Salnés, a consecuencia de la baja demanda, se aprobó en 2014 un reequilibrio económico que supuso un incremento de la tarifa del 38%³⁵.

³⁵ En realidad el incremento real, tal como se explicó en el epígrafe IV.4.2.2, fue superior ya que se añade a la concesión un nuevo tramo por el que se cobra la tarifa completa aunque no fue construido por la concesionaria.



La comparación de las previsiones contenidas en el plan económico financiero aprobado después del reequilibrio con los datos de tráfico real muestra que la demanda está siendo mejor que la prognosis realizada con la única excepción del ejercicio 2020 por motivo de las restricciones de movilidad impuestas por la COVID-19.

Sin embargo, los ingresos reales acumulados de los ejercicios 2015-2018 fueron prácticamente los mismos que los previstos. El motivo por el que las desviaciones positivas en el tráfico no se traducen en desviaciones similares en los ingresos obedece a que la tarifa en el PEF se actualizó a partir de un IPC anual previsto del 2,5% cuando el IPC real fue menor. El actual contexto inflacionario contribuirá a revertir esa diferencia.

Cuadro 46: Autovía del Salnés. Comparativa entre los PEF y la demanda real en el período 2015-2022

Autovía del Salnés								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TRÁFICO (Intensidad media diaria)								
PREVISIÓN (PEF reequilibrio)	13.128	13.497	13.866	14.234	14.603	14.967	15.332	15.696
REAL	14.150	15.162	15.968	16.341	17.491	12.961	16.402	17.582
% Tráfico sobre previsión	7,78%	12,34%	15,16%	14,80%	19,78%	-13,40%	6,98%	12,02%
INGRESOS (euros, sin IVA)								
PREVISIÓN (PEF reequilibrio)	3.717.504 €	3.928.061 €	4.122.240 €	4.341.611 €	4.567.644 €	4.810.517 €	5.032.939 €	5.285.236 €
REAL (canon de demanda)	3.925.402 €	4.140.089 €	4.356.788 €	4.529.999 €	4.906.405 €	3.849.055 €	4.710.870 €	5.133.855 €
% Ingresos sobre previsión	5,59%	5,40%	5,69%	4,34%	7,42%	-19,99%	-6,40%	-2,86%

Fuente: elaboración propia a partir del PEF aprobado en el expediente de reequilibrio y de los datos reales de tráfico e ingresos aportados por la AXI

Por otra parte, el análisis de las cuentas anuales del último ejercicio cerrado y depositado en el Registro Mercantil (2021) permite efectuar las siguientes observaciones:

- La sociedad tiene fondo de maniobra positivo (2,3 millones). Además, el importe de la tesorería (6,2 millones a finales de 2021) es superior a las deudas a corto plazo.
- La entidad tiene resultado de explotación y del ejercicio positivo (1,67 y 0,23 millones respectivamente). El beneficio se destina a compensar pérdidas. No se reparten dividendos.
- La concesionaria generó en 2021 un flujo de efectivo de las actividades de explotación de 2,2





millones y un aumento neto del efectivo de 1,4 millones.

d) La sociedad tiene un patrimonio neto inferior a las dos terceras partes de su capital social a consecuencia de los resultados negativos de ejercicios anteriores, pero la sociedad dispone de varios préstamos participativos concedidos por sus socios entre 2011 y 2015 (antes del reequilibrio) para cubrir las ratios financieras con los bancos y que permiten la situación de equilibrio patrimonial y evitan la reducción obligatoria de capital.

e) Las magnitudes contables más relevantes presentan mejores datos en las cuentas anuales (realidad) que en el plan económico-financiero (previsiones).

Después de tener en cuenta la evolución del tráfico y de los ingresos en los últimos ejercicios y la situación financiera descrita, consideramos que la Axencia de Infraestructuras debería proceder a estudiar una revisión del reequilibrio aprobado en 2014, reduciendo el incremento de la tarifa realizado entonces (38%) hasta el porcentaje que permita seguir cumpliendo las ratios financieras. En este sentido es necesario tener en cuenta que a finales de 2021, según las cuentas anuales, el ratio de cobertura del servicio de la deuda era superior al 1,05 exigido por los Bancos. Además, en el plan económico-financiero (PEF) aprobado tras el reequilibrio las ratios financieras mejoraban a partir del año 2021. Por lo tanto, se debe analizar si existe margen de maniobra para reducir la tarifa por lo que la Xunta de Galicia debe actualizar los estudios financieros y revisar en qué medida se pueden revertir los incrementos de tarifa aprobados en 2014 y seguir cumpliendo las ratios financieras.

En todo caso, consideramos que el incremento aprobado en 2014 tiene que quedar sin efecto a partir del año 2032, ya que en ese ejercicio vencen los contratos de financiación de la sociedad concesionaria con las entidades financieras. La supresión del incremento del 38% de la tarifa desde el 2033 hasta 2035 (fin de la concesión) supondría un ahorro en los presupuestos públicos de 7,7 millones de euros.

Autovía del Barbanza

En la autovía del Barbanza se aprobó en 2014 un reequilibrio económico, a consecuencia de la baja demanda, que supuso un incremento de la tarifa del 35,5%.

La comparativa de los datos reales de tráfico e ingresos con las previsiones contenidas en el plan económico-financiero aprobado por el reequilibrio muestra, tal como puede observarse en el cuadro siguiente, que la realidad está siendo peor que las previsiones.



Cuadro 47 : Autovía del Barbanza. Comparativa entre los PEF y la demanda real en el periodo 2015-2022

Autovía del Barbanza								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TRÁFICO (Intensidad media diaria)								
PREVISIÓN (PEF reequilibrio)	13.001	13.225	13.526	13.796	14.072	14.315	14.641	14.934
REAL	12.809	13.271	13.644	13.840	14.116	11.606	13.576	14.132
% Tráfico sobre previsión	-1,47%	0,35%	0,87%	0,32%	0,31%	-18,92%	-7,27%	-5,37%
INGRESOS (euros, sin IVA)								
PREVISIÓN (PEF reequilibrio)	6.464.212 €	6.792.330 €	7.130.449 €	7.499.471 €	7.882.182 €	8.276.284 €	8.705.053 €	9.147.979 €
REAL (canon de demanda)	6.369.100 €	6.537.702 €	6.764.251 €	6.971.576 €	7.277.380 €	6.035.904 €	6.973.076 €	7.458.561 €
% Ingresos sobre previsión	-1,47%	-3,75%	-5,14%	-7,04%	-7,67%	-27,07%	-19,90%	-18,47%

Fuente: elaboración propia a partir del PEF aprobado en el expediente de reequilibrio y de los datos reales de tráfico e ingresos aportados por la AXI

Aunque en el número de vehículos que circulan por la autovía las diferencias fueron pequeñas hasta 2019, en 2020 a consecuencia de la COVID la desviación es acusada. Con posterioridad (2021 y 2022) la recuperación del tráfico no fue suficiente para alcanzar las previsiones contenidas en el PEF.

La desviación es mucho más relevante en los ingresos debido a una sobreestimación de la actualización de la tarifa en el PEF (3% anual) cuando el índice del IPC y, por tanto, la revisión real de la tarifa fue menor todos esos años. En cualquier caso, el actual contexto inflacionario contribuirá a reducir esa diferencia entre la evolución del tráfico y de los ingresos.

Por otra parte, el análisis de las cuentas anuales del último ejercicio cerrado y depositado en el Registro Mercantil (2021) permite efectuar las siguientes observaciones:

- La entidad tiene un fondo de maniobra negativo de 1,6 millones de euros. La tesorería (4,37 millones) es menor que la deuda a corto plazo, es decir, que el importe a devolver en 2022 (5,05 millones).
- El resultado de explotación fue positivo en 1,6 millones y el resultado del ejercicio negativo en 0,5 millones.
- La sociedad no repartió dividendos.
- En las magnitudes más relevantes, los datos contables reales a cierre de 2021 son ligeramente peores que las cifras previstas en el plan económico financiero aprobado con el reequilibrio.
- La sociedad manifiesta en su memoria de las cuentas anuales cumplir con las ratios financieras exigidas por las entidades financieras. El plan económico-financiero aprobado con el reequilibrio pronosticaba ejercicios posteriores a 2021 con ratios de cobertura del servicio de la deuda próximos al límite mínimo.





f) La sociedad ha concedido con anterioridad a la aprobación del cambio de tarifa (2014) préstamos participativos de sus socios por un importe a cierre de 2021 de 14,1 millones de euros.

Teniendo en cuenta los datos de tráfico y de los ingresos en los últimos ejercicios y la situación financiera descrita, consideramos que la Axencia de Infraestruturas debería seguir analizando año a año las cuentas de la concesionaria para ver su evolución y poder adoptar en el futuro, en su caso, las decisiones mejores para el interés público y, en su caso, revertir total o parcialmente los incrementos de tarifas aprobados en el reequilibrio.

En todo caso, consideramos que el incremento aprobado en 2014 tiene que quedar sin efecto a partir del año 2032, ya que en ese ejercicio vencen los contratos de financiación de la sociedad concesionaria con las entidades financieras. La supresión del incremento del 35,5% de la tarifa desde 2033 hasta 2036 (fin de la concesión) supondría un ahorro en los presupuestos públicos de 17,9 millones de euros.

Autovía de Celanova

En la autovía de Celanova, a consecuencia de la baja demanda, se aprobó en 2014 un reequilibrio económico que supuso un incremento de la tarifa del 72,81% que se añadía a un incremento previo del 22,5%. En 2020 se revisó el acuerdo por el buen comportamiento del tráfico y se redujo la tarifa en un 10%.

La comparativa de los datos reales de tráfico e ingresos con las previsiones contenidas en el plan económico-financiero aprobado tras el reequilibrio (2015) y después de la revisión de este (2020) muestra, tal como puede observarse en el cuadro siguiente, que la realidad está siendo mejor que las previsiones.

Cuadro 48: Autovía de Celanova. Comparativa entre las previsiones del PEF y la demanda real en el período 2015-2022

Autovía de Celanova								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TRÁFICO (Intensidad media diaria)								
PREVISIÓN (PEF)	3.995	4.065	4.135	4.210	4.291	4.709	4.782	4.852
REAL	4.168	4.347	4.519	4.602	4.638	3.786	4.718	4.887
% Tráfico sobre previsión	4,33%	6,92%	9,29%	9,32%	8,09%	-19,61%	-1,34%	0,72%
INGRESOS (euros, sin IVA)								
PREVISIÓN (PEF)	6.834.890 €	7.117.350 €	7.370.546 €	7.655.608 €	7.952.090 €	8.095.922 €	8.115.112 €	8.348.649 €
REAL (canon de demanda)	6.834.890 €	7.117.350 €	7.370.546 €	7.655.608 €	7.652.111 €	6.833.576 €	8.030.443 €	8.609.823 €
% Ingresos sobre previsión	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	-3,77%	-15,59%	-1,04%	3,13%

Fuente: elaboración propia a partir del PEF aprobado en el expediente de reequilibrio y de los datos reales de tráfico e ingresos aportados por la AXI



Los datos de tráfico muestran que la demanda real está siendo mejor que la prognosis realizada con las excepciones del ejercicio 2020 por motivo de las restricciones de movilidad impuestas por la COVID-19 y ligeramente en el 2021.

Por lo que atañe a los ingresos, en los ejercicios 2015 a 2018 no se incrementaron ya que operaron los límites máximos de ingresos establecidos por la administración autonómica. A partir de ese año fueron inferiores a lo previsto pero en el año 2022 sí que superaron las estimaciones del plan financiero. En esta autovía la inflación prevista en el plan es de un 1,4% por lo que el actual contexto inflacionario puede contribuir a incrementar esa desviación positiva.

Por otra parte, el análisis de las cuentas anuales del último ejercicio cerrado y depositado en el Registro Mercantil (2021) permite efectuar las siguientes observaciones:

a) El resultado de explotación fue de 3 millones de euros y 0,4 millones de euros el resultado del ejercicio. La entidad repartió dividendos en 2021 por valor de 0,67 millones y acuerda un reparto en 2022 (con cargo al resultado de 2021) de 0,18 millones.

b) La sociedad concesionaria se refinanció en 2021 con un préstamo sindicado de 59,1 millones disminuyendo los fondos propios e incrementando la financiación ajena.

Después de tener en cuenta la evolución del tráfico, de los ingresos y la situación financiera de la concesionaria consideramos que la reducción de la tarifa del 10% realizada por la Xunta de Galicia en 2020 tendría que haber sido mayor.

En concreto, y tal como explicamos en detalle en el epígrafe IV.4.4.3., una reducción progresiva en el período 2020-2032, como la que figura en el cuadro siguiente, garantizaría el cumplimiento estricto de la ratio de cobertura de la deuda y permitiría incluso una rentabilidad positiva para el accionista (TIR +0,23%). Al mismo tiempo, esta reducción alternativa supondría un ahorro de 18,8 millones en los presupuestos públicos.

Cuadro 49: Reducción propuesta por el Consello de Contas para cubrir ratios financieras (en %)

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
-10	-15	-17	-18	-18	-21	-24	-25	-27	-29	-31	-33	-38

Fuente: elaboración propia a partir del PEF aprobado en la revisión del reequilibrio

Como puede observarse en el cuadro, en el ejercicio 2020 se realizaría la misma reducción que la aprobada por la Xunta, es decir, el 10%. A partir de ese ejercicio, y a diferencia del que hizo la Xunta de Galicia, la reducción se iría incrementando progresivamente hasta el 38% en 2032. Esta propuesta del Consello de Contas garantizaría una transición progresiva a las tarifas que estarán vigentes en 2033. En ese sentido, es necesario recordar que ese año, a diferencia de las autovías





de Salnés y Barbanza, está previsto expresamente que se tengan que eliminar los incrementos de tarifa aprobados en los reequilibrios de 2012 y 2014 del 22,5% y 72,81%³⁶, respectivamente.

Autovía de Santiago-Brión

En la autovía Santiago-Brión no se aprobó ningún reequilibrio por motivo de la caída de la demanda a pesar de que la concesionaria lo solicitó en 2014. La administración consideró que en esta infraestructura no se produjo una alteración imprevisible y extraordinaria del tráfico y desestimó la solicitud.

La comparación de los datos reales de tráfico e ingresos con las previsiones efectuadas por la concesionaria en el PEF presentado con la solicitud de reequilibrio muestra que la demanda real fue claramente superior a las estimaciones realizadas por la empresa. Por lo tanto, consideramos que la posición de la administración respecto de este expediente (desestimación del reequilibrio) fue avalada por la realidad posterior que muestra una situación financiera de la sociedad concesionaria significativamente mejor que la pronosticada por ella misma en la solicitud de reequilibrio.

Cuadro 50: Autovía Santiago-Brión. Comparativa entre las previsiones del PEF y la demanda real en el período 2014-2022

Autovía Santiago Brión								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
TRÁFICO (Intensidad media diaria)								
PREVISIÓN (PEF)	17.535	17.656	17.873	18.044	18.217	18.342	18.575	18.761
REAL	18.306	18.953	19.411	20.156	20.621	16.553	19.971	20.773
% Tráfico sobre previsión	4,40%	7,35%	8,60%	11,70%	13,20%	-9,75%	7,51%	10,72%
INGRESOS (euros, sin IVA)								
PREVISIÓN (PEF)	6.986.047 €	7.137.996 €	7.314.429 €	7.495.224 €	7.680.488 €	7.986.918 €	8.308.509 €	8.643.635 €
REAL (canon de demanda)	7.310.407 €	7.533.758 €	7.748.957 €	8.178.848 €	8.884.792 €	7.187.300 €	8.562.467 €	9.160.838 €
% Ingresos sobre previsión	4,64%	5,54%	5,94%	9,12%	15,68%	-10,01%	3,06%	5,98%

Fuente: elaboración propia a partir de los PEF presentado en la solicitud del reequilibrio y de los datos reales de tráfico e ingresos aportados por la AXI

La falta de reequilibrio de este contrato afectó obviamente a la situación financiera de la concesionaria pero a pesar de esto la concesión consiguió ser viable financieramente y generar flujos de caja positivos.

Con la información disponible y en el momento actual de evaluación intermedia (la autovía se abrió

³⁶ 55,5 % tras la reducción del 10% en 2020.



al tráfico hace 15 años de los 30 que dura la concesión), podemos considerar que en esta autovía el modelo de colaboración público privada funcionó de manera eficaz por varios motivos. En primer lugar, consiguió que la autovía se construyera en plazo y precio (los modificados en fase de construcción fueron limitados). En segundo lugar, durante los 15 años que lleva la explotación no se produjeron renegociaciones que alteraran el reparto de riesgos inicial y, al mismo tiempo, alteraran las condiciones que fueron consideradas para la adjudicación. Por último, el modelo consiguió proveer una infraestructura con un coste por usuario razonable para los presupuestos públicos (1,4 euros para un trayecto de casi 16 Km).

Autovía de la Costa da Morte

La autovía de la Costa da Morte, abierta al tráfico en 2016, es la única autovía de las cinco analizadas que fue realizada por el sistema de canon de disponibilidad y no por canon de demanda, es decir, no se paga en función del número de vehículos que circulen sino que los pagos tienen que ver con una serie de indicadores de calidad que evalúan el estado de la infraestructura y el nivel de servicio. En principio, la administración abonará un canon máximo de disponibilidad anual (CMDA), excepto que del comportamiento de los indicadores corresponda realizar alguna corrección. Los pliegos recogen hasta 21 indicadores de calidad y del estado de la autovía agrupados en tres categorías:

- Disponibilidad del servicio (4 indicadores).
- Seguridad vial (5 indicadores).
- Conservación y calidad de la infraestructura (12 indicadores).

En los ejercicios 2016 a 2021 la empresa percibe la práctica totalidad del CMDA aprobado y la incidencia económica de los indicadores es prácticamente nula. En concreto las cantidades anuales abonadas fueron las siguientes:

Cuadro 51 : Autopista Costa da Morte. Obligaciones reconocidas 2016-2021 (euros)

Descripción	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Obligaciones reconocidas	8.339.900	20.216.733	20.526.445	20.999.360	21.026.294	21.026.361

Fuente: elaboración propia a partir del sistema contable de la Xunta de Galicia

Como puede observarse en esta autovía los ingresos son más estables que en las otras cuatro y, por ejemplo, en 2020 no sufrió la caída de ingresos derivada de las restricciones de movilidad impuestas por la COVID ya que los cobros tienen que ver con la disponibilidad de la infraestructura, es decir, con la oferta del servicio y no con su demanda o utilización efectiva.

Por otra parte, esta autovía también era la que tenía una rentabilidad superior a priori para sus accionistas. El último plan económico financiero de la concesionaria aprobado antes de la apertura





al tráfico preveía rentabilidades superiores al 8% anual (en concreto el 8,65%). Un análisis de las cuentas anuales muestra que la realidad está superando las previsiones del plan. En el cuadro siguiente se muestran los dividendos cobrados por los accionistas desde la apertura hasta 2022:

Cuadro 52 : Autopista Costa da Morte. Ob ligaciones reconocidas 2016-2021. Dividendos cobrados vs previstos (euros)

Descripción	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Dividendos cobrados	2.632.140	76.477	5.277.984	3.967.226	8.779.667	3.901.924 ³⁷	24.635.418
Dividendos previstos PEF	4.552.300	4.286.149	2.528.156	3.230.218	3.241.534	4.118.125	21.956.483
Grado de ejecución del PEF	58%	2%	209%	123%	271%	95%	112%

Fuente: elaboración propia a partir de las cuentas anuales de la concesionaria de la autovía de la Costa da Morte

Del cuadro anterior y dado que los accionistas aportaron 38,1 millones de capital podemos observar como en seis años de explotación los socios recuperaron vía dividendo dos terceras partes de los fondos invertidos.

En esta autovía, el modelo de colaboración público-privado no se ha mostrado como un sistema eficiente por los siguientes motivos:

En primer lugar, los procesos de contratación se vieron ralentizados, entre otras causas, por los problemas para encontrar financiación de las concesionarias que dieron lugar hasta tres licitaciones que demoraron el proceso de construcción y puesta en servicio de la autovía.

En segundo lugar, en la fase de construcción las decisiones administrativas sobre la reducción de la obra dieron lugar a modificaciones que en la realidad supusieron aminorar la longitud de la vía en un 33% pero esto solo repercutió en una baja del coste del 21%.

En tercer lugar, un análisis financiero muestra como la opción escogida por la administración de canon de disponibilidad ha incrementado notablemente el coste respecto a la opción clásica de financiación presupuestaria (contrato de obra para la construcción y contratos de servicios para el mantenimiento). En el anexo 4 figura un cálculo que muestra un potencial ahorro de 76 millones de euros (actualizados al 6%). Las rentabilidades obtenidas por los accionistas en el modelo escogido por la administración expuestas anteriormente explican buena parte de este diferencial, es decir, del sobrecoste que está pagando la administración.

Por último, además de por el escaso nivel de uso, parte de la ineficiencia del modelo de colaboración público-privado en este caso aflora si tenemos en cuenta que en esta autovía de 27 Km el contribuyente está pagando en nombre del usuario (peaje en sombra) 8,5 euros por cada trayecto completo.

³⁷ Dividendo ordinario aprobado con cargo al beneficio de 2021. Las cuentas anuales de 2022 no están aún depositadas por lo que no se puede conocer cuál fue el dividendo finalmente pagado.



ANEXO I. COSTE DE LA INCLUSIÓN DEL TRAMO DE LA AUTOVÍA AP-9-ENLACE CON LA PO-531 EN LA AUTOVÍA DEL SALNES

Descripción	2015	2016	2017	2018
Vehículos/KM/año * longitud autovía, ligeros s/ IMD facilitada	92.595.537	99.738.588	104.426.855	106.887.248
Vehículos/KM/año * longitud autovía, pesados s/ IMD facilitada	5.277.575	5.417.350	6.019.259	6.141.562
Vehículos/KM/año en el tramo enlace Curro * longitud tramo, ligeros	4.170.347	4.555.766	4.923.186	5.074.960
Vehículos/KM/año en el tramo enlace Curro * longitud tramo, pesados	351.234	396.416	458.243	481.080
Vehículos/KM/año en el resto autovía * longitud resto autovía, ligeros	88.425.189	95.182.821	99.503.670	101.812.288
Vehículos/KM/año en el resto autovía * longitud resto autovía, pesados	4.926.341	5.020.934	5.561.016	5.660.482
límite para aplicar la tarifa incrementada vehículos ligeros	84.681.059	87.297.570	89.437.629	91.809.874
límite para aplicar la tarifa incrementada vehículos pesados	4.894.559	5.042.583	5.169.386	5.304.217
INGRESOS REALES QUE PERCIBIÓ LA CONCESIONARIA CON EL NUEVO TRAMO	2015	2016	2017	2018
Vehículos ligeros a tarifa incrementada al 38%	84.681.059	87.297.570	89.437.629	91.809.874
Vehículos pesados a tarifa incrementada al 38%	4.894.559	5.042.583	5.169.386	5.304.217
Vehículos ligeros a tarifa sin incremento	7.914.478	12.441.018	14.989.226	15.077.374
Vehículos pesados a tarifa sin incremento	383.016	374.767	849.873	837.345
Tarifa vehículos ligeros incrementada un 38% tras el reequilibrio	0,0402	0,0399	0,0402	0,0408
Tarifa vehículos pesados incrementada un 38% tras el reequilibrio	0,0562	0,0559	0,0562	0,0572
Tarifa de vehículos ligeros sin incremento	0,0291	0,0289	0,0291	0,0296
Tarifa de vehículos pesados sin incremento	0,0407	0,0405	0,0407	0,0414
Ingresos vehículos ligeros tarifa incrementada	3.404.178,57	3.483.173,04	3.595.392,69	3.745.842,86
Ingresos vehículos pesados tarifa incrementada	275.074,22	281.880,39	290.519,49	303.401,21
Ingresos vehículos ligeros tarifa sin incremento	230.552,17	359.864,14	436.265,66	446.054,77
Ingresos vehículos pesados tarifa sin incremento	15.597,73	15.172,03	34.609,75	34.701,34
Total ingresos percibidos por la concesionaria tras el reequilibrio (1)	3.925.402,69	4.140.089,61	4.356.787,60	4.530.000,18
INGRESOS QUE PERCIBIRÍA LA CONCESIONARIA SIN EL NUEVO TRAMO	2015	2016	2017	2018
Vehículos ligeros a tarifa incrementada al 32,65%	84.681.059	87.297.570	89.437.629	91.809.874
Vehículos pesados a tarifa incrementada al 32,65%	4.894.559	5.020.934	5.169.386	5.304.217
Vehículos ligeros a tarifa sin incremento	3.744.130	7.885.251	10.066.041	10.002.414
Vehículos pesados a tarifa sin incremento	31.782	0	391.630	356.265
Tarifa vehículos ligeros incrementada un 32,65% tras el reequilibrio	0,0386	0,0384	0,0386	0,0392
Tarifa vehículos pesados incrementada un 32,65% tras el reequilibrio	0,0540	0,0537	0,0540	0,0550
Tarifa de vehículos ligeros sin incremento	0,0291	0,0289	0,0291	0,0296
Tarifa de vehículos pesados sin incremento	0,0407	0,0405	0,0407	0,0414
Ingresos vehículos ligeros tarifa incrementada un 32,65%	3.269.379,59	3.352.226,69	3.452.292,48	3.598.947,06
Ingresos vehículos pesados tarifa incrementada un 32,65%	264.402,33	269.624,17	279.146,84	291.731,94
Ingresos vehículos ligeros tarifa sin incremento	108.954,19	228.085,78	292.974,96	295.915,22
Ingresos vehículos pesados tarifa sin incremento	1.294,29	0,00	15.948,51	14.764,38
Total ingresos que percibiría la concesionaria sin incluir el nuevo tramo (2)	3.644.030,41	3.849.936,63	4.040.362,79	4.201.358,59
COSTE PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LA INCLUSIÓN DEL NUEVO TRAMO (1)-(2), euros	281.372,28	290.152,98	316.424,80	328.641,59

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud del reequilibrio económico-financiero en la autovía del Salnés





ANEXO II. INGRESOS DEL TRAMO DE LA AUTOVÍA AP-9-ENLACE CON LA PO-531 EN LA AUTOVÍA DEL SALNES (EN EUROS)

Descripción	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Vehículos/Km/año en el tramo enlace Curro * longitud tramo, ligeros	4.170.347	4.555.766	4.923.186	5.074.960	5.379.078	3.858.344
Vehículos/Km/año en el tramo enlace Curro * longitud tramo, pesados	351.234	396.416	458.243	481.080	533.290	377.448
Porcentaje de vehículos ligeros a tarifa incrementada	91,45%	87,53%	85,65%	85,89%	82,49%	100,00%
Porcentaje de vehículos pesados a tarifa incrementada	92,74%	93,08%	85,88%	86,37%	80,10%	100,00%
Vehículos/Km/año * longitud tramo, ligeros, tarifa incrementada	3.813.891	3.987.497	4.216.521	4.359.094	4.437.135	3.858.344
Vehículos/Km/año * longitud tramo, pesados, tarifa incrementada	325.745	368.992	393.543	415.490	427.166	377.448
Vehículos/Km/año * longitud tramo, ligeros, tarifa inicial	356.456	568.269	706.665	715.866	941.943	0
Vehículos/Km/año * longitud tramo, pesados, tarifa inicial	25.489	27.424	64.700	65.590	106.123	0
Tarifa vehículos ligeros incrementada un 38% tras el reequilibrio	0,0402	0,0399	0,0402	0,0408	0,0417	0,0418
Tarifa vehículos pesados incrementada un 38% tras el reequilibrio	0,0562	0,0559	0,0562	0,0572	0,0584	0,0585
Tarifa de vehículos ligeros sin incremento	0,0291	0,0289	0,0291	0,0296	0,0302	0,0303
Tarifa de vehículos pesados sin incremento	0,0407	0,0405	0,0407	0,0414	0,0422	0,0425
Ingresos vehículos ligeros tarifa incrementada	153.318,4 3	159.101,1 5	169.504,1 6	177.851,0 2	185.028,54	161.278,7 8
Ingresos vehículos pesados tarifa incrementada	18.306,85	20.626,65	22.117,09	23.766,03	24.946,51	22.080,71
Ingresos vehículos ligeros tarifa sin incremento	10.383,71	16.437,52	20.567,68	21.178,47	28.446,68	0,00
Ingresos vehículos pesados tarifa sin incremento	1.038,01	1.110,23	2.634,82	2.718,19	4.478,41	0,00
Total ingresos tramo (sin IVA), euros	183.047	197.276	214.824	225.514	242.900	183.359

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud del reequilibrio económico-financiero en la autovía del Salnés



ANEXO III. COMPARATIVA DESAGREGADA POR AUTOVÍAS DEL COSTE DE LA RESOLUCIÓN Y REVERSIÓN ANTICIPADA FRENTE A LOS REEQUILIBRIOS APROBADOS

Ahorro estimado en el rescate de la autovía de Salnés (millones de euros)	
Tasa de descuento aplicada	6%
RPA	42,5
VA coste conservación y explotación	23,1
VA coste de las reinversiones	6,9
VA RESOLUCIÓN CONTRATO Y REVERSIÓN ANTICIPADA	72,4
VA pago canon de demanda	77,2
VA CONTINUACIÓN CONCESIÓN (REEQUILIBRIOS)	77,2
AHORRO DE LA RESOLUCIÓN VS CONTINUACIÓN	4,7
Ahorro estimado en el rescate de la autovía de Celanova (millones de euros)	
Tasa de descuento aplicada	6%
RPA	64,5
VA coste conservación y explotación	22,4
VA coste de las reinversiones	7,0
VA RESOLUCIÓN CONTRATO	93,9
VA pago canon de demanda	122,2
VA CONTINUACIÓN CONCESIÓN (REEQUILIBRIOS)	122,2
AHORRO DE LA RESOLUCIÓN VS CONTINUACIÓN	28,3
Ahorro estimado en el rescate de la autovía de Barbanza (millones de euros)	
Tasa de descuento aplicada	6%
RPA	82,0
VA coste conservación e explotación	21,9
VA coste de las reinversiones	12,6
VA pago modificado nº 1	15,5
VA RESOLUCIÓN CONTRATO	131,9
VA pago canon de demanda	141,3
VA pago modificado nº 1	15,5
VA CONTINUACIÓN CONCESIÓN (REEQUILIBRIOS)	156,8
AHORRO DE LA RESOLUCIÓN VS CONTINUACIÓN	24,9

Fuente: elaboración propia a partir dos PEF aprobados en los expedientes de reequilibrio y de los datos reales de tráfico e ingresos aportados por la AXI





ANEXO IV. COMPARATIVA AUTOVÍA COSTA DA MORTE. ALTERNATIVA PÚBLICA VS ALTERNATIVA CONCESIÓN (CANON DE DISPONIBILIDAD)

Ahorro estimado alternativa pública Costa da Morte	
Tasa de descuento aplicada	6%
Inversión	161,5
VA coste conservación y explotación	30,4
VA coste de las reinversiones	13,9
VA ALTERNATIVA PÚBLICA	205,8
VA pago canon de disponibilidad	281,9
VA CONCESIÓN	281,9
AHORRO	76,1

Fuente: elaboración propia a partir del expediente derivado de la solicitud del reequilibrio económico-financiero en la autovía de la Costa da Morte

