

**<España>
<Infraestructuras de transporte>
<Carreteras>
<Concesión de la autopista Villafranca – El Burgo (Aragón)>
<Andrés Rebollo Fuente>**

CASE STUDY TEMPLATE OVERVIEW

This case study template provides a standard presentation format for case studies utilized in the MP3IC. In preparing a case study, the researcher may discover that not all of the data requested by this framework are available in the public domain. While a good faith effort should be made to complete the framework, the lack of certain data elements does not render a case study unsuitable for use in the MP3IC.

It is important, however, that adequate information be available to give the learner a clear understanding of the project and to fully illustrate the key issues for the case study. To assist this process, suggested topics and issues have been provided for each section of the template for researchers to initially consider in preparing the case study storyline. It is further recommended that researchers do not limit their commentary simply to the topics suggested in each section, but that they consider other additional issues or topics for discussion that will further enhance the context to the case study and strengthen the learner's understanding.

RESUMEN DEL PROYECTO

Antecedentes

- Geográficos
- Económicos
- Comerciales
- Sociales
- Políticos

La Autopista Villafranca-El Burgo de Ebro constituyó la primera infraestructura de carretera promovida exitosamente bajo un esquema de asociación público privada por parte de la administración regional de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se trata de una infraestructura de 5.280 metros de longitud, con dos calzadas separadas. Cada una de las dos calzadas cuenta con dos carriles de 3,5 metros de ancho, arcén exterior de 2,5 metros, arcén interior de 1 metro y bermas de 1 metro a ambos lados. La infraestructura incluye también un viaducto sobre el río Ebro que ha supuesto gran parte de la inversión.

El presupuesto inicialmente previsto para la obra era de 57 millones de Euros.

Cuestiones a ser tratadas

- El problema
- Por qué tenía que ser tratado

La zona entre las carreteras N – II y N – 232 era y es una zona que experimenta una fuerte expansión industrial. Por ello cuenta con numerosos polígonos industriales que generan una alta densidad de tráfico. Todo este tráfico, al objeto de cruzar el río Ebro, tenía que utilizar un paso por el municipio de Pina u otro por la ciudad Zaragoza; ambos pasos distaban 32 km entre sí. La construcción de la autopista conecta las dos carreteras citadas, conectando además con la A –222, lo cual, ha permitido la descarga del paso de vehículos por el municipio de Pina de Ebro.

Una vez construida la futura Ronda Sur de Zaragoza se evitará el paso de numeroso tráfico por la ciudad. De esta forma quedarán unidas la carretera en dirección a la ciudad de Castellón y la carretera, y la autopista, Madrid – Barcelona, evitando los largos desplazamientos que anteriormente eran necesarios para poder pasar de una a otra carretera

Objetivos del proyecto

Principalmente:

- Mejorar la circulación de vehículos
- Mejorar la interconexión de las carreteras autonómicas con la red estatal

El principal objetivo, por tanto, que llevó al Gobierno de Aragón a promover la construcción de la autopista entre los municipios de Villafranca y el Burgo de Ebro era mejorar la conexión de las carreteras N – II, AP – 2 y N – 232 mediante la construcción de un paso sobre el río Ebro que descargase de tráfico los pasos por Pina de Ebro y por Zaragoza y sus cinturones. Este tramo de autopista constituye el primer tramo de lo que se prevé llegue a ser la futura Ronda Sur de la ciudad de Zaragoza.

RESUMEN DEL PROYECTO

Visión General cronológica del proyecto

Los diferentes plazos se han ido cumpliendo con las siguientes fechas:

- 15/06/2005 – Publicación del concurso
- 25/08/2005 – Presentación de ofertas
- 10/01/2006 – Adjudicación provisional del contrato
- 12/04/2006 – Formalización del contrato de concesión
- 08/09/2006 - Acta de Replanteo, inicio de las obras
- 27/07/2007 – Fecha de cierre financiero
- 30/06/2008 – Puesta en servicio de la carretera

Los plazos máximos contemplados para las distintas fases del proyecto son las siguientes:

- Redacción del proyecto de construcción: 4 meses desde la formalización del contrato
- Ejecución de las obras: 20 meses máximo contados a partir de la aprobación de proyecto constructivo
- La duración del contrato de concesión: 30 años, a contar desde el día siguiente al de la formalización del mismo.

¿Por qué un APP?

Varias razones condujeron al Gobierno de Aragón a la aceptación / selección de un contrato APP para la promoción de la Autopista Villafranca – El Burgo.

Por un lado, el deseo del Gobierno de Aragón de acometer el desarrollo de una infraestructura de interés para la Comunidad, aprovechando la agilidad y eficiencia en la financiación y construcción de infraestructuras de las empresas constructoras y concesionarias, así como su capacidad de gestión del servicio público.

Por otro, el deseo del Gobierno de Aragón de testar la idoneidad del uso de, en aquel momento, “novedosos” esquemas en la promoción de infraestructuras y la prestación del servicio público relacionado con ellas. En este sentido, la concesión de la Autopista Villafranca – El Burgo ha sido el primer APP analizado, estructurado, licitado y adjudicado por el Gobierno de Aragón, constituyendo, de este modo, su experiencia piloto.

Por último, el deseo del Gobierno de Aragón de evitar la consolidación – en base a la regulación establecida por la normativa europea contable de aplicación (SEC-95) - de la inversión necesaria para promover la infraestructura en las cuentas de la Comunidad. Y evitar por tanto disminuir capacidad de endeudamiento de la misma.

RESUMEN DEL PROYECTO

Tipo de contrato APP

Se trata de un Contrato de Concesión de Obra Pública según la denominación de la legislación vigente.

El alcance del contrato era el siguiente:

- 1) Redacción del proyecto, construcción, explotación y mantenimiento de los elementos funcionales, servicios auxiliares y del áreas de servicio*
- 2) Construcción de la Autopista conforme a lo establecido en el Proyecto de Construcción, redactado por el Concesionario y aprobado por el Órgano de Contratación.*
- 3) Explotación, mantenimiento y conservación de la Autopista.*

Asimismo, el Concesionario debía conseguir la totalidad de los fondos necesarios para la consecución de la inversión.

Por tanto, el tipo de APP fue, según la terminología anglosajona, un Design, Build, Finance, Operate and Maintain (DBFOM).

Activos a entregar

Al término de la concesión, habrán de revertir retornar a la Administración concedente la totalidad de las obras e instalaciones de la Autopista, con todas sus dependencias y servicios accesorios, debiendo el Concesionario entregarlas en buen estado de conservación, de manera que puedan seguir cumpliendo la finalidad por la que se otorgó la concesión.

La inversión prevista a lo largo de los 30 años de concesión se sitúa en torno a los 65 millones de euros.

Servicios a prestar

El Concesionario, en base a los contratos firmados, debe tener disponer plenamente la carretera para que los usuarios puedan hacer uso de la misma en perfectas condiciones. El servicio esta sujeto al cumplimiento de las siguientes obligaciones con carácter general:

- 1) Prestar el servicio con la continuidad convenida y garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones establecidas.*
- 2) Cuidar del buen orden del servicio, pudiendo dictar las oportunas instrucciones.*
- 3) Garantizar un nivel de servicio (calidad en la circulación de los vehículos) adecuado, según lo definido en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares. La disminución del mencionado nivel de servicio conllevará las penalizaciones establecidas en dicho Pliego*

MARCO LEGAL, REGULATORIO E INSTITUCIONAL

Marco regulatorio, legislativo / político

El contrato APP que rige este proyecto es un Contrato de Concesión de Obra Pública, regulado, en lo no previsto en los Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y/o Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, se rige por:

- *por la Ley de Carreteras de Aragón 8/1998, de 17 de diciembre, la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras pública*
- *la Ley Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP),*
- *resulta asimismo de aplicación la Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de Autopistas en régimen de concesión y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la construcción, conservación y explotación de Autopistas en régimen de concesión*

Supletoriamente se aplicarán las restantes normas de Derecho Administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho Privado.

Marco Institucional

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado en el año 1982, ya recogía en su título II, que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en la promoción y gestión de “ferrocarriles, carreteras y caminos cuyo itinerario discorra íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte terrestre, fluvial y por cable, centros de contratación y terminales de carga de transporte terrestre en el ámbito de la Comunidad”.

Además, la Ley 8/1998 de Carreteras de Aragón en su artículo 10 dispone:

“Artículo 10. Competencias del Gobierno de Aragón

Corresponde al Gobierno de Aragón: [...] e) Otorgar, mediante Decreto, las concesiones de explotación de las carreteras de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón y la de sus elementos funcionales susceptibles de explotación separada de dichas carreteras a las que pertenezcan. f) Aprobar, si procede, ayudas y fórmulas de participación en la planificación, elaboración de estudios y proyectos, y, en su caso, en la construcción, conservación y explotación de carreteras, con independencia de su titularidad....”

Rol del Gobierno en el proyecto

- Ministerio
- Departamento

El role de Poder Adjudicador y Órgano de Contratación fue desempeñado, en nombre del Gobierno de Aragón, por el Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte del gobierno autonómico.

Dentro del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, la gestión de dicho contrato se realiza desde la Dirección General de Carreteras, perteneciente a dicho Departamento.

En este caso, el Gobierno Central no jugó ningún papel, ya que como se ha mencionado, las competencias de promoción y gestión de las infraestructuras de transporte terrestre que discurren, íntegramente, dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, son, en virtud del Estatuto de Autonomía de la Comunidad (1982), exclusivas del Gobierno de Aragón.

MARCO LEGAL, REGULATORIO E INSTITUCIONAL

Consultas con accionistas y/o involucración del público general

Tal y como explicita la Ley (Texto Refundido de la Ley de Contratos de la Administración Pública) es obligatorio que el Estudio de Viabilidad así como el Proyecto Básico relativos a la promoción de una infraestructura sean sometidos a información pública, esto es, al alcance y opinión del público. Cualquiera que considere tener un interés en el proyecto, ya sea favorable o desfavorable, podrá manifestar de este modo cuantas alegaciones / reclamaciones considere oportunas. Estas deberán ser refutadas, subsanadas o incorporadas al proyecto por la Administración. Nótese que este trámite es previo a la licitación del concurso.

EL PROCESO DE LICITACIÓN

Desarrollo del Proyecto y selección de APP

El proyecto de desarrollo de la autopista Villafranca – El Burgo fue una iniciativa 100% pública contemplada en el Plan de Carreteras 2004 - 2013 de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Antes de la licitación, se desarrolló y se sometió a información público un estudio de viabilidad previo realizado por la Administración que incluía datos técnicos y económicos preliminares de la concesión. La documentación entregada por la Consejería de Obras Públicas fue la siguiente:

El Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes facilitó la siguiente documentación a los licitadores:

- *Pliego de Cláusulas Administrativas Particular (PCAP)*
- *Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PCTP).*
- *Estudio Informativo de la Autopista Villafranca -El Burgo de Ebro.*
- *Proyecto de Trazado de la Autopista Villafranca - El Burgo de Ebro, así como las prescripciones que se fijan en su aprobación.*
- *Estudio de Tráfico,*
- *Estudio de viabilidad del proyecto Villafranca-El Burgo de Ebro*

Etapas del proceso

El proceso de licitación se dividió en las siguientes etapas:

- ***Publicación de la licitación:*** *se publica en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y en Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) la convocatoria del concurso de concesión de obra pública para la construcción, financiación, operación y mantenimiento de la Autopista Villafranca – El Burgo de Ebro.*
- ***Presentación de ofertas:*** *los consorcios interesados presentan sus ofertas técnicas y económicas para ser evaluados en el plazo fijado en el anuncio de licitación.*
- ***Adjudicación del contrato:*** *la administración, después de evaluar las diferentes propuestas, elige el consorcio que mejores condiciones técnicas presente y cuya oferta económica sea la más ventajosa.*
- ***Constitución de la Sociedad de Propósito Específico (SPE):*** *los adjudicatarios constituyen la SPE para construir, financiar, operar y mantener la autopista.*
- ***Formalización del contrato de concesión:*** *la Administración y la SPE firman el contrato de concesión de obra pública y ésta última puede empezar con los trámites para cerrar la financiación, redactar el proyecto y poder comenzar con las obras.*
- ***Negociación y cierre de la financiación:*** *por parte de la SPE*

Durante el proceso de adjudicación en España no existen etapas iniciales de pre-clasificación de los licitantes. Asimismo, tampoco existía en este procedimiento etapa de dialogo competitivo ni negociación con una lista previa de ofertantes.

Además en este caso no era obligatorio presentar la financiación comprometida en la oferta lo cual también permitió aligerar los trámites.

EL PROCESO DE LICITACIÓN

Calendario del proceso

Publicación de la licitación: 15 de junio de 2005
Presentación de ofertas: 25 de agosto de 2005
Adjudicación del contrato: 10 de enero de 2006

En total, se precisaron aproximadamente **7 meses**, desde la fecha de publicación del anuncio de licitación, y algo más de 4 semanas, para la selección del adjudicatario, tras la fecha límite para la presentación de ofertas.

Proceso de licitación

- Número de etapas
- Nombre y número de los licitantes
- Duración de cada etapa

Se pueden distinguir 2 etapas ya mencionadas en el proceso de selección:

1. Presentación de ofertas
2. Valoración de éstas y adjudicación del contrato

Los consorcios que presentaron oferta fueron los siguientes:

1. Acciona (50%), Aragonesa de Asfaltos y Construcciones (25%) y Brues y Fdez Construcciones (25%)
2. Corsam-Corviam (53%), Vialex-Roldam (27%) y Codesport (20%)
3. Dragados (53%), Copisa (27%), Gestión de Infraestructuras Civiles (10%) e Idecon, S.A. (10%)
4. Itinere Infraestructuras (55%), Sacyr (20%) y Construcciones y Desmontes Marco (25%)
5. CINTRA (62,12%) y Marcor Ebro S.A. (37,88%)
6. FCC (40%), Construcciones Mariano López (20%), Ibercaja (20%) y Ahorro Corporación Financiera (20%)
7. OHL (80%), CEINSA – Contratas e Ingeniería (10%) y Mazzoti (10%)

La duración de las etapas fue:

- Publicación de la licitación – Presentación de ofertas: 72 días
- Presentación de ofertas - Adjudicación del contrato: 139 días

Se puede afirmar que el proceso de licitación fue bastante rápido, siendo en este caso la duración del mismo de 211 días, aproximadamente, 7 meses.

Criterios de Evaluación

Los criterios de evaluación las ofertas fueron los siguientes:

Criterios Generales de Adjudicación	Puntuación Máxima
I.- Criterios económicos	300
A.- Valor Actual de los pagos previstos a realizar por la Administración en concepto de peaje sombra	150
B.- Viabilidad financiera de la propuesta, solvencia y coherencia del Plan Económico Financiero	60
C.- Presupuesto cerrado de obra	40
D.- Estructura de tarifas propuesta	30
E.- Estructura de tráfico máximos propuesta	20
II.- Criterios técnicos	200
A.- Proyecto y ejecución de las obras	100
B.- Explotación, mantenimiento y conservación	100
Puntuación máxima	500

EL PROCESO DE LICITACIÓN

Proceso de Aprobación

Una vez concluida la fase de valoración de ofertas se elige al adjudicatario provisional del contrato en función de la puntuación obtenida (arriba explicada) por cada consorcio. Se elige, obviamente, aquel que obtenga una puntuación mayor. En el caso de la autopista Villfranca – El Burgo de Ebro, el consorcio ganador fue el conformado por las empresas Acciona, Aragonesa de Asfaltos y Construcciones y Brues y Fdez Construcciones.

No está disponible la valoración de los diferentes campos para cada uno de los 7 licitadores.

El ganador debe cumplir una serie de requisitos formales para poder ser el adjudicatario definitivo del contrato como son la constitución de una garantía definitiva (normalmente mediante aval), la constitución de la SPE (que será la Titular Concesión) y que las empresas del consorcio estén al corriente en sus pagos de impuestos.

El consorcio adjudicatario, debía constituir la sociedad concesionaria en el plazo máximo de sesenta (60) días naturales desde la notificación de la adjudicación para poder firmar el contrato de concesión. En este caso constituyeron una sociedad denominada Sociedad Concesionaria Puente del Ebro, S.A.

ACUERDOS CONTRACTUALES

Acuerdos contractuales y obligaciones:

- Lista de los contratos y partes
- Papeles y responsabilidades
- Mecanismo de resolución de disputas
- Sanciones
- Mecanismo de pagos

Listado de contratos

- *El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).*
- *El Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP)*
- *Estudio Informativo de la Autopista Villafranca – El Burgo*
- *Proyecto de Trazado de la Autopista Villafranca – El Burgo*
- *Estudio de tráfico*
- *Estudio de Viabilidad del proyecto Villafranca – El Burgo de Ebro*
- *La oferta presentada por el adjudicatario, que incluye el modelo económico financiero.*

Partes:

- *Administración: Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte. Gobierno de Aragón.*
- *Accionistas: Acciona (50%) - Aragonesa de Asfaltos y Construcciones (25%) - Brues y Fdez Construcciones (25%)*
- *Sociedad Concesionaria: Sociedad Concesionaria Puente del Ebro, S.A.*
- *Constructora: Puente del Ebro Unión Temporal de Empresas (UTE) (integrada por Acciona, Arascón y Bruez y Fdez. Construcciones)*
- *Sociedad Operadora: Sociedad Concesionaria Puente del Ebro, S.A.*
- *Entidades Financieras: Barclays Bank, S.A.*
- *Unidad Técnica de Control: Servicio de Planeamiento, Proyectos y Obras, de la Dirección General de Carreteras de Aragón*

Papeles y responsabilidades

1. **Obligaciones de la sociedad concesionaria:** las más relevantes son:

- *Asumir los riesgos y las responsabilidades de toda índole que se deriven de la redacción del Proyecto de Construcción y de la financiación, construcción, explotación, mantenimiento y conservación de la Autopista.*
- *Ajustarse en la ejecución de las obras a lo establecido en el Proyecto de Construcción elaborado por él mismo y aprobado por la Administración.*
- *Ejecutar las obras dentro del calendario comprometido*
- *Contratar una Asistencia Técnica para el autocontrol y vigilancia de las obras, y cuyas*
- *Poner a disposición de la Administración, y a su costa, una Asistencia Técnica para la inspección de las obras y otra para el control de explotación, que asistirá a la Administración en sus labores de inspección.*
- *Inscribir en el Registro de la Propiedad, y a favor de la Diputación General de Aragón, la totalidad de los bienes y derechos expropiados .*
- *Vigilar los terrenos y bienes que haya en los mismos, cuidando especialmente de mantenerlos libres de intrusiones.*
- *Cuidar la perfecta aplicación de las normas, sobre uso, policía y conservación de las Autopistas.*
- *Atender a los requerimientos de la Dirección General de Tráfico relativos a los servicios objeto del contrato.*
- *Lo relativo al nivel de servicio, ya comentado*
- *Indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros.*
- *Mantener en perfecto estado la Autopista, terrenos e instalaciones afectas.*

ACUERDOS CONTRACTUALES

- *Adquirir, mantener y renovar todos los elementos necesarios para la adecuada prestación de los servicios.*
 - *Conservar las instalaciones fijas en perfecto estado para la prestación de los servicios, efectuando el mantenimiento y conservación y las reparaciones necesarias para ello.*
 - *Satisfacer cuantos impuestos, derechos, tasas, compensaciones y demás gravámenes y exacciones resulten de aplicación según las disposiciones vigentes con ocasión o como consecuencia del contrato o de su ejecución.*
 - *Llevar adecuados controles de carácter financiero y operativo en la administración de la concesión, incluyendo un registro informático de todo su inmovilizado, perfectamente individualizado y valorado.*
- 2. Obligaciones de la Administración:** *las más importantes que debe cumplir la Administración son:*
- *Realizar todos los necesarios trámites del procedimiento expropiatorio.*
 - *No poder exigir responsabilidades al Concesionario cuando las actuaciones constitutivas de responsabilidad sean directamente imputables a la propia Diputación General de Aragón o sean causadas por motivos de fuerza mayor y siempre que no exista una imprevisión del Concesionario.*
- 3. Derechos de la Sociedad Concesionaria:**
- *Ocupar, una vez cumplimentados los trámites expropiatorios, los terrenos, con las servidumbres y derechos de paso correspondientes, necesarios .*
 - *Ejecutar por sí mismo o por terceros, las obras de construcción de la Autopista.*
 - *Cobrar las tarifas establecidas por la utilización por parte de los usuarios de la Autopista y demás contraprestaciones establecidas en los pliegos del concurso.*
 - *Subcontratar las prestaciones accesorias a la gestión del servicio público de la Autopista.*
 - *Reequilibrar el contrato de concesión en los términos recogidos en el PCAP*
 - *Ceder totalmente a un tercero la Autopista, aunque para ello requerirá la previa autorización del Órgano de Contratación.*
- 4. Derechos de la Administración**
- *Modificar el contrato de concesión, aunque una vez perfeccionado este, el Órgano de Contratación únicamente podrá introducir modificaciones por razón de interés público en los elementos que lo integran de acuerdo con los límites establecidos en la legislación vigente, siempre que sean debidas a necesidades nuevas o de causas imprevistas, debiendo quedar tales circunstancias debidamente acreditadas y justificadas.*
 - *Ejercer las funciones de inspección de la concesión durante todo el período de la misma*
 - *Autorizar la puesta en servicio de la Autopista, previa comprobación de su ajuste al proyecto, demás especificaciones técnicas aprobadas y la oportuna acta de comprobación material.*
 - *Derecho a interpretar las cláusulas tanto del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares como del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.*

Mecanismos de resolución de disputas

ACUERDOS CONTRACTUALES

Las disputas que se deriven de la aplicación del contrato de concesión son competencia del orden jurisdiccional contencioso administrativo, previo procedimiento administrativo bilateral cuya resolución final corresponde al Consejero titular del Departamento de Obras Públicas, urbanismo y Transportes. Además, las resoluciones que dicta la Administración en el ejercicio de sus prerrogativas tienen carácter ejecutivo.

En resumen, si no se llega a un acuerdo entre las partes por una disputa, prevalece la opinión de la Administración independientemente del derecho del concesionario al recurso de la misma ante el tribunal contencioso administrativo pertinente.

Sanciones

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

Se considerarán demoras que pueden dar lugar a la resolución del contrato:

- Retraso en la formalización del contrato.
- Retraso en el plazo de presentación del proyecto constructivo.
- Retraso en el plazo máximo de terminación de las obras.
- Retraso en el plazo de apertura al tráfico de la Autopista

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

- a. *El incumplimiento de lo establecido en el Proyecto de Construcción, en el Plan de Aseguramiento de la Calidad y en el Plan de Vigilancia Ambiental presentado por el adjudicatario al realizar las obras de la Autopista.*
- b. *La alteración de los sistemas de control de tráfico.*
- c. *Ceder, subarrendar o traspasar la totalidad o parte de los servicios objeto de la concesión, bajo cualquier modalidad o título, sin previa autorización expresa por parte del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.*
- d. *Las interrupciones totales o parciales del tráfico, sin previa autorización de la Administración, salvo cuando concurren circunstancias debidamente acreditadas o de fuerza mayor o las previstas en los pliegos o en el resto de la legislación vigente*
- e. *El incumplimiento de la obligación del Concesionario de mantener en buen estado de uso y conservación los bienes e instalaciones de la infraestructura viaria definida en el Proyecto y de las demás instalaciones adscritas a la explotación y conservación.*
- f. *Falsear la información a suministrar a los órganos de control.*
- g. *La obstrucción por el Concesionario del control y fiscalización que debe ejercer el órgano de supervisión y control del Departamento de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.*
- h. *Deficiencias en la señalización y balizamiento que disminuya la seguridad vial.*
- i. *La reiteración de tres o más infracciones graves en un período de seis meses.*

Graves: *Se considerarán infracciones graves las siguientes:*

- a. *La prohibición de acceso del personal de la Administración.*
- b. *El incumplimiento de su programa de trabajos.*
- c. *El retraso en aquellos otros plazos señalados en para los que no se prevea una sanción específica.*
- d. *El retraso en más de 14 días naturales en el cumplimiento de las fechas límite establecidas para el desarrollo de cada una de las actividades periódicas de*

ACUERDOS CONTRACTUALES

mantenimiento y conservación.

- e. *La falta de contratación de pólizas de seguro que garanticen en cuantía suficiente las responsabilidades a que se refieren los pliegos.*
- f. *La falta de comunicación oportuna en caso de que el adjudicatario encuentre restos arqueológicos y demás objetos de esta naturaleza.*
- g. *El incumplimiento de las indicaciones del Inspector de Proyecto y Construcción o del Director de Control de Explotación en la construcción y explotación de la concesión.*
- h. *La reiteración de tres o más faltas leves en el período de seis meses.*

Leves: *Se considerarán infracciones leves las realizadas sobre los plazos e incumplimientos de las actividades y operaciones de mantenimiento, conservación, explotación y vigilancia que se describen y cuantifican en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, así como todas las demás faltas no calificadas como graves y muy graves que supongan incumplimiento de las condiciones estipuladas en el presente Pliego de Cláusulas Administrativas y en la demás normativa aplicable.*

Régimen de infracciones

Las infracciones cometidas por el Concesionario se penalizarán tal y como se detalla a continuación:

- *En las demoras que pueden dar lugar a la resolución del contrato la Administración podrá optar indistintamente por la resolución del contrato con incautación de la garantía definitiva o por la imposición de penalidades diarias en proporción de 1 € por cada 15.000 € del precio del proyecto de construcción definitivo presentado por el Concesionario.*
- *Las faltas muy graves podrán ser penalizadas con importes cuya cuantía podrá oscilar entre 300.001 y 900.000 Euros, o declarar la resolución de la concesión.*
- *Las infracciones graves podrán ser penalizadas con importes cuya cuantía podrá oscilar entre 150.001 y 300.000 Euros.*
- *Las infracciones leves podrán ser penalizadas con importes cuya cuantía podrá oscilar entre 6.000 y 150.000 Euros.*

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

El importe de las penalizaciones previstas en el PCAP se actualiza anualmente, aplicando el mismo coeficiente resultante de la revisión de tarifas aplicables a la concesión, de acuerdo con el procedimiento descrito en el capítulo correspondiente del presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Mecanismo de pago / retribución al Concesionario

Como contraprestación a la construcción y explotación de la Autopista, el Concesionario recibe un pago (trimestral) de una contraprestación, en forma de tarifa en sombra, por parte de la Diputación General de Aragón vinculada al uso público de la Autopista durante el período de concesión (canon de demanda).

El Concesionario también tiene derecho a reajustes periódicos de las tarifas de conformidad con las reglas y condiciones que estable el PCAP.

Descripción del mecanismo de pago

ACUERDOS CONTRACTUALES

El Concesionario es retribuido a través de la percepción de un canon anual, resultado de multiplicar el número de vehículos-kilómetro medido en los correspondientes puntos de aforo, para cada una de las categorías de vehículos consideradas, por su correspondiente peaje. Este peaje recibe el calificativo de “peaje en sombra” porque el pagador del mismo no es el usuario de la infraestructura, si no la Administración competente; en este caso particular, el gobierno regional de la Comunidad de Aragón.

El mecanismo de pago diseñado para la autopista Villafranca – El Burgo constituyó una evolución adicional de los mecanismos de pago basados en peajes sombra ya empleados previamente en otros proyectos en España; concretamente, implementó un sistema de bandas - tres en total - en virtud del cual, los vehículos-kilómetros dentro de la primera de las bandas, tomaban en consideración un peaje sombra superior al de aquellos vehículos-kilómetros que recaían dentro de las dos bandas superiores. En este sentido, este sistema de bandas mitiga el riesgo de demanda de manera que niveles de tráfico menores generan menores caídas proporcionales de ingresos al considerar tarifas menores. Procedemos a continuación a una explicación detallada de la operativa del mecanismo retributivo al concesionario.

Los licitantes debían establecer en sus respectivas ofertas la tarifa sombra para cada una de las categorías de vehículos que se consideraban. **Dichas tarifas unitarias** debían de ser las correspondientes al comienzo de la explotación de la concesión y se actualizaban anualmente en base a la variación experimentada por el Índice de Precios al Consumo del año previo.

Habida consideración de lo anterior, la Administración procede a un pago trimestral en función de los usuarios de la autopista. Esta cantidad es, como se ha indicado previamente, resultado de multiplicar las tarifas sombra vigentes en ese momento, por el número de vehículos-kilómetros observados, según la estructura de bandas ofertada.

La estructura tarifaria – que junto con el Valor Actual Neto de los pagos de la administración (en base a un tráfico estándar para todos los licitantes) constituía una de las variables principales de oferta del concurso - es de modo escalado y descendente a medida que aumentan los usuarios. Las bandas se definen como un número de usuarios mínimo y máximo por año, expresados en vehículos-kilómetro. Este número de usuarios se obtiene como resultado de multiplicar la Intensidad Media Diaria (IMD) de tráfico en cada punto de medida por la longitud del tramo asociada al punto de medida correspondiente, de acuerdo a lo establecido en el Pliego de Condiciones Técnicas. La estructura de bandas y tarifas, tal y como se describía en los pliegos, se recoge a continuación:

Bandas	Vehículos ligeros		Vehículos pesados (P1 y P2)	
	Usuarios anuales	Tarifa Unitaria con IVA	Usuarios Anuales	Tarifa Unitaria con IVA
Banda 1	0 - X	A	0 - X'	A'
Banda 2	(X + 1) - Y	B	(X' + 1) - Y'	B'
Banda 3	(Y + 1) - Z	C	(Y' + 1) - Z'	C'
Banda 4	Más de Z	0	Más de Z'	0

- Por X y X' se entiende el límite superior de la Banda 1, de los usuarios al año uno para vehículos ligeros y pesados.
- Y e Y' son el límite superior de la Banda 2 para los vehículos ligeros y pesados previstos para el año uno.
- Z y Z' son el límite superior de la Banda 3 para vehículos ligeros y pesados

ACUERDOS CONTRACTUALES

previstos en el año 1, siendo a su vez el límite máximo de demanda por la que pagará la Administración.

- Z y Z' deberán ser inferiores al valor fijado por la Administración.

Conviene matizar ahora que los licitantes sólo tenían que fijar el valor de Z y Z' para el primer año de concesión, quedando determinados los valores X, X', Y, Y' en base a las siguientes relaciones:

- Para vehículos ligeros:
 - $X = 65\% Z$
 - $Y = 85\% Z$
- Para vehículos pesados:
 - $X' = 65\% Z'$
 - $Y' = 85\% Z'$

X, Y, Z, X', Y' y Z', como se ha indicado, están expresado en vehículos-kilómetro-año y son objeto de revisión anual en función de un coeficiente de crecimiento de tráfico máximo "r" a ofertar por el licitante.

El propósito del Gobierno de Aragón al estructurar el pago de la tarifa al Concesionario en bandas era optimizar la distribución de riesgo entre la parte pública y el Concesionario. En este sentido, el objeto de limitar el tráfico máximo de abono, así como la tasa de crecimiento máximo del tráfico, es limitar los pagos máximos de la Administración y, consecuentemente, el "upside" del Concesionario.

En lo que respecta a las tarifas unitarias a considerar, las tarifa A, B y C debían ser determinadas por el licitante en su oferta; no obstante, una condición debía ser respetada entre las tres: A debía ser siempre mayor que B, y B siempre mayor que C (análogamente para las categorías de pesados).

Por último, siendo uno de los objetivos básico del Gobierno de Aragón el ofrecer a los usuarios una infraestructura lo más segura posible, la Administración diseñó un mecanismo de compensación al objeto de incentivar la reducción en los índice de accidentalidad observados. El índice calculado para cada año, se comparará con el del año precedente. Si las diferencias entre uno y otro fuesen superiores al 10%, los pagos a realizar a la Concesionaria se incrementarían, en tantos puntos porcentuales, como puntos de diferencia se apreciase entre ambos índices. Si las diferencias arrojasen un diferencial negativo, el Concesionario, en consecuencia, verá penalizado su pago máximo a percibir. La variación máxima del incentivo / penalización está fijada en un 5,00%.

ACUERDOS CONTRACTUALES

Acuerdos Financieros

- Prestamistas, préstamos y tramos
- Inversores en capital
- Ratio Deuda/capital
- Plazo de la deuda y precio
- Acuerdos de seguros
- Garantías
- Coberturas

La propuesta presentada iba respaldada por carta de apoyo y oferta indicativa de condiciones y términos de financiación de las entidades financieras siguientes: Fortis Bank y Barclays.

Los términos y condiciones de financiación inicialmente consideradas se resumen a continuación:

- Apalancamiento máximo: 78%
- Plazo máximo de la deuda senior: 27 años
- Plazo de carencia: 7 años
- Margen (promedio) sobre Euribor: 1,05%
- Comisiones:
 - Apertura: 1,00%
 - Disponibilidad: 0,38%
 - Agencia: 15.000€
- RCSD mínimo: 1,20x
- % Swap: 50%

Los términos y condiciones de financiación definitivas, acordadas entre las partes durante el proceso de Due Diligence previo al cierre y firma de los contratos de financiación, no han trascendido. No obstante, no se descarta un ligero endurecimiento de las mismas, habida cuenta de la tensión creciente que ha venido afectando a los mercados de capitales en los últimos meses.

Apoyo del Gobierno

- Garantías
- Subsidios / Subvenciones
- Deuda Contingente

El gobierno de Aragón no implementó ningún tipo de medida de apoyo directo, o indirecto, al promotor privado del proyecto y de este modo minorar las aportaciones de fondos por parte de la sociedad concesionaria y/o las entidades financiadoras del proyecto.

Acuerdos de apoyo del sponsor

- Garantías
- Facilidades Stand – By

N/D

ACUERDOS CONTRACTUALES

Medidas del Rendimiento y Regulación

La mejora de la seguridad en la autopista era uno de los objetivos básicos del Gobierno de Aragón. En este sentido, los pliegos recogían una cláusula que buscaba incentivar la realización de aquellas actuaciones preventivas necesarias para mejorar la seguridad de la Autopista actuando sobre el estado de conservación de la misma, la adecuada señalización y analizando de manera puntual los accidentes que se produzcan para introducir las mejoras necesarias.

En concreto, el Gobierno de Aragón otorgará subsídios adicionales utilizando el índice de accidentalidad de la autopista, que pone en relación los accidentes con víctimas que se produzcan con los vehículos km que haya soportado la Autopista en el período de un año. El índice que resulte para cada año, se comparará con el índice del año anterior. Si las diferencias en el índice respecto al año anterior son superiores al 10%, los pagos que la Diputación realice a la concesionaria en el año en curso como contraprestación al concesionario en tarifa en sombra, se reducirán o incrementarán en tantos puntos porcentuales como diferencia haya entre ambos índices redondeados por exceso o defecto a los números enteros más próximos, con un límite del cinco por ciento en ambos casos, es decir, como reducción o como incremento de la subvención al peaje.

No se establece ninguna limitación a la rentabilidad del proyecto y de los accionistas, explícitamente en los pliegos. Si bien la limitación superior de tráfico tiene como consecuencia que no puedan existir sobre ingresos sobre los previstos que no provengan de la inflación de las tarifas.

Regulación de la Tarifa

La tarifa técnica ofertada por el adjudicatario en su oferta se correspondía con aquella aplicable al inicio de la explotación de la concesión. Para años sucesivos del período de concesión, las tarifas aplicables serán revisadas anualmente multiplicando las tarifas vigentes para vehículos ligeros, por el coeficiente determinado de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$C = (1 + \Delta IPC)$$

Donde ΔIPC significa el valor con el signo que corresponde de la variación, expresada en tanto por uno, experimentada por el Índice de Precios al Consumo Estatal desde el utilizado en la revisión inmediatamente anterior y el último publicado o certificado por el Instituto Nacional de Estadística o referencia oficial que en su caso y momento le sustituya.

Las tarifas se revisan anualmente y son de aplicación en el curso del mes de marzo de cada año.

RESULTADO, CUESTIONES Y LECCIONES APRENDIDAS

Realized Benefits or Outcomes

- Achievement of Project Objectives
- Qualitative
- Quantitative
- Externalities
- Cost, to the public and private sectors,

En la actualidad la autopista está plenamente operativa, y si bien la puesta en servicio se produjo con cierto retraso, jamás se superaron el máximo de meses que el Gobierno de Aragón había fijado como tope máximo para el desarrollo del calendario de construcción; consecuentemente, el Gobierno de Aragón pudo inaugurar la infraestructura dentro del calendario previsto.

Como se ha comentado anteriormente, durante el curso de los trabajos de construcción se produjeron modificados en el proyecto constructivo (a petición del Gobierno de Aragón), así como eventos de fuerza mayor que obligaron a la repetición de algunos trabajos. En estos momentos, socio público (Gobierno de Aragón) y privado (Sociedad Concesionaria) negocian los términos del reequilibrio económico-financiero que, tal y como se recoge en el contrato de concesión, habrá de recogerse en beneficio de la parte perjudicada.

Temas en la implementación

La Autopista Villafranca - El Burgo se puso en servicio con varios meses de retraso debido, por un lado, a ciertos requerimientos de modificaciones sobre el proyecto constructivo, y por otro, a los retrasos ocasionados en la construcción derivados de unas inundaciones que ralentizaron el curso de los trabajos.

Lecciones aprendidas

El PCAP no desincentivaba la temeridad en las propuestas, y el Gobierno de Aragón adjudicó el proyecto a una empresa que, ante las distintas vicisitudes que afectaron el desarrollo del proyecto, tenía en escaso margen u holgura para hacerles frente. Aún así, la construcción se terminó con un retraso mínimo (a pesar de la avenida del río Ebro durante la construcción que requirió la adopción de una serie de medidas para paliar los problemas ocasionados por la inundación de la zona donde se desarrollaba la construcción), y el servicio, según la información disponible, se está prestando con un nivel satisfactorio para la Administración.

PALABRAS CLAVE Y METADATOS

Lista de palabras clave y metadatos para buscar en el documento

- TRLCAP
- RGLCAP
- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP)
- Mecanismo de Pago
- Deuda Senior
- Tarifa técnica
- Canon de demanda

PALABRAS CLAVE Y METADATOS

Lista de frases y puntos clave

- *Rapidez en la licitación y adjudicación de la infraestructura*
- *Marco legal y normativo adecuado y solvente*
- *Puesta en servicio adecuada de una infraestructura compleja,*
- *Condiciones financieras muy competitivas debido a las instituciones financieras y a la solvencia de los sponsors y de la Administración*
- *Distribución de riesgos apropiada entre las partes no incluyendo el servicio médico al sector privado que permite mejorar la eficiencia y eficacia de la estructura APP*

Fuentes de referencia del proyecto

Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Concurso y Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares

Noticias en publicaciones varias.

Personas consultadas / entrevistadas y contactos

N/A