

Capítulo 4. La experiencia española en concesiones y APPs: Puertos y Aeropuertos



Este documento fue preparado por el equipo de proyecto liderado por:
Andres Rebollo Fuentes,

Socio responsable de Infraestructuras & Asociaciones Público Privadas de
Deloitte España.

Madrid – España

14 Octubre 2009



Patrocinado por el Fondo Multilateral de Inversiones del
Banco Interamericano de Desarrollo

Los criterios aquí expresados son del autor y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID ó del FOMIN. Los criterios aquí expresados son de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del BID ó del FOMIN.

Índice

4.1. Introducción.....	3
4.2. Aeropuertos	5
4.2.1. Marco institucional / de competencias del sector a nivel geográfico.....	5
4.2.2. Visión general de la tradición y experiencias. Análisis de experiencia histórica, planes y programas.....	8
4.2.3. Descripción de la estructura organizativa de la Administración competente, así como de la sociedad encargada de la promoción y gestión de los proyectos y contratos. Aproximación típica a la supervisión de los mismos.	10
4.2.4. Tipología de ingresos y mecanismos de pago en APPs de Aeropuertos empleados en España y otros modos de compensación.....	12
4.2.5. Enfoque en cuanto a control y supervisión de las obligaciones y especificaciones técnicas del servicio y marco de penalizaciones.....	16
4.3. Puertos.....	18
4.3.1. Marco institucional y de competencias del sector. Aspectos de estructura organizativa de las Administraciones Competentes.....	18
4.3.2. Marco Jurídico específico	23
4.3.3. Visión general de la tradición y experiencias. Análisis de experiencia histórica en materia de APPs en el sector de infraestructuras portuarias, planes y programas .	24
4.3.4. Descripción de la estructura organizativa de una Autoridad Portuaria.....	29
4.3.5. Formas de ingreso y mecanismos de pago en APPs de Puertos empleados en España y otros modos de compensación	30
4.3.6. Modalidades jurídicas de contratación y estructuras de contrato típicas del sector	34
4.3.7. Enfoque en cuanto a control y supervisión de las obligaciones y especificaciones técnicas del servicio y marco de penalizaciones.....	37
ANEXO 1. TABLA ANALÍTICA DE LOS PRINCIPALES PROYECTOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN EL SECTOR DE PUERTOS Y AEROPUERTOS.....	39
ANEXO 2. CASO DE ESTUDIO DE APP: EL AEROPUERTO INTERNACIONAL REGIÓN DE MURCIA	41

Índice de Figuras y Mapas

Figura 1. Sistema Aeroportuario Español tradicional	6
Figura 2. Sistema Aeroportuario Español Actual	7
Figura 3. Diagrama del estado operativo de un Aeropuerto en régimen de APP.....	10
Figura 4. Organigrama de las empresas concesionarias operadoras de aeropuertos ...	11
Figura 5. Ingresos aeroportuarios en el sistema público	12
Figura 6. Ingresos aeroportuarios en el sistema privado	13

Figura 7. Estructura típica de organización interna de las Autoridades Portuarias	30
Mapa 1. Localización de las 28 Autoridades Portuarias Españolas.....	21

Índice de Tablas

Tabla 1. Matriz de riesgos de la explotación aeroportuaria	16
Tabla 2. CCAA que cuentan con entes públicos para la gestión de los puertos de su competencia.....	22
Tabla 3. CCAA que cuentan con departamentos adscritos para la dirección de gestión de sus puertos	23
Tabla 5. Proyectos de APPs de Puertos	25

4.1. Introducción

En este capítulo se consideran dos sectores conjuntamente que, a pesar de ser claramente diferentes en regulación y mercado, sí tienen varios puntos en común en comparación con el resto de sectores analizados.

Tanto los puertos como los aeropuertos son sectores regulados, gestionados y controlados por empresas públicas competencia del Ministerio de Fomento. En ambos casos existe una empresa estatal (Puertos del Estado y AENA, respectivamente) que gestiona todas las infraestructuras consideradas de interés general, por ser sectores con una incidencia muy importante en la actividad económica del país.

En cualquier caso, existe una tendencia dentro del espacio europeo hacia una mayor liberalización de los servicios portuarios y aeroportuarios, así como a facilitar la concurrencia y la competencia en los mismos, lo cual implica potenciar la presencia privada en la realización de los servicios portuarios.

Como puntos comunes podemos destacar:

- Se trata de infraestructuras insertas dentro de un mercado global, esto les obliga a tener que competir internacionalmente, pero sometidas a regulación principalmente nacional.
- Tanto la red de aeropuertos de AENA como la red de Puertos del Estado constituyen un sistema de infraestructuras de capital completamente público y con criterios de explotación conjunta, eficiencia, autosuficiencia económica y rentabilidad conjunta de la red.
- En los puertos y aeropuertos se realizan actividades de muy diversas índole. Algunos servicios están estrechamente ligados al concepto, de tal manera que no se podría hablar de un puerto si en él no existiesen actividades de atraque, desatraque y suministro de buques y aviones, carga y descarga de mercancías, embarque y desembarque de pasajeros, etc. Sumadas a éstas se pueden realizar otra serie de actividades complementarias relacionadas con el entorno, actividades auxiliares al transporte, ciertas actividades industriales de proceso en el caso de puertos y actividades relacionadas con congresos y servicios a viajeros en el caso de aeropuertos. En el caso de puertos en ciertas zonas, especialmente las más urbanas, se llevan a cabo actividades que tienen una menor relación con la actividad portuaria como son museos, centros comerciales, áreas de ocio, etc.
- Asimismo, el mecanismo de ingresos de los aeropuertos y los puertos son muy parecidos en lo relativo a las tasas por uso de dominio. Si bien en los aeropuertos hay una componente de ingresos comerciales (no relacionados con la actividad aeronáutica, pero sí con servicios a los viajeros), más importante que en los puertos.

Por acabar esta introducción inicial, destacar que las principales diferencias son la libertad tarifaria con la que cuentan los puertos españoles a diferencia de los aeropuertos, en los cuales las tarifas las determina AENA para el conjunto de la red. Esto se justifica por el incentivo a la competencia que existe entre los diferentes puertos, especialmente los que se ubican en una misma costa.

Entrando en el terreno del uso de las APPs para el desarrollo y gestión de estas infraestructuras, como veremos a continuación en el caso de los aeropuertos, existen experiencias de Asociaciones Público Privadas que, si bien están sujetas a la regulación del espacio aéreo, compiten en igualdad de condiciones con el resto de aeropuertos del estado. En el caso de los puertos, aunque existen experiencias de APP, éstas son únicamente para puertos de entidad menor, pesqueros y deportivos fundamentalmente, pero no puertos de carga y descarga de mercancías y puertos logísticos. En estos últimos, sí hay concesiones parciales de terminales, de dársenas y de determinados servicios, pero en cualquier caso, de difícil apertura a los operadores.

Es interesante resaltar que la figura de APP aplicada en la totalidad de los casos de estos dos sectores es la de concesión de obra pública.

4.2. Aeropuertos

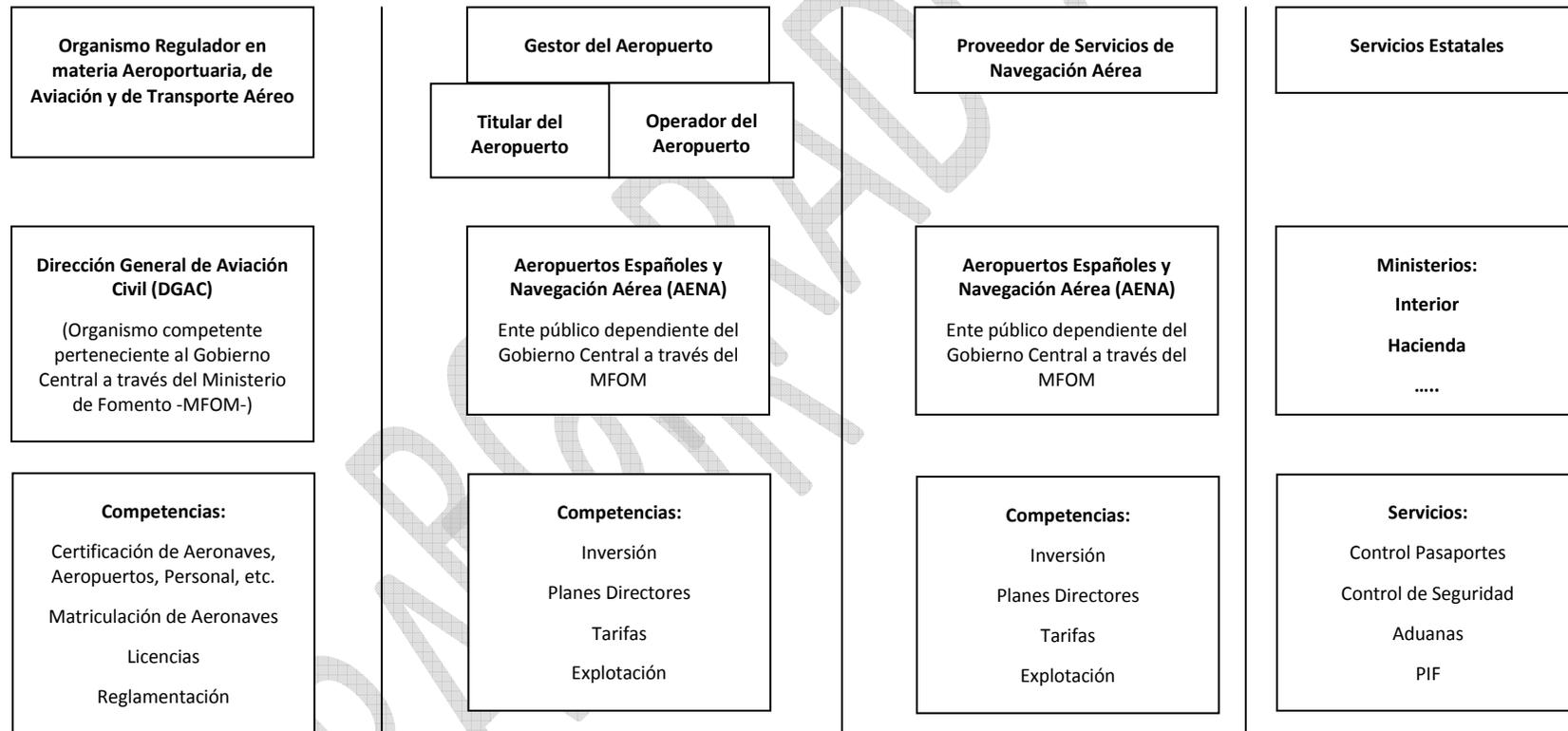
4.2.1. Marco institucional / de competencias del sector a nivel geográfico

El Sistema Aeroportuario Español ha estado constituido tradicionalmente por una gran red nacional de aeropuertos de propiedad y explotación pública, a través del ente público AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea), dependiente del organismo Regulador (Dirección General de Aviación Civil, DGAC) perteneciente al Ministerio de Fomento. Sin embargo, en los últimos años, se está llevando a cabo una asunción de las competencias previstas en los Estatutos de Autonomía por parte de las CCAA para aeropuertos de cierta tipología (aeródromos, aeropuertos y helipuertos de no interés general), así como un cambio en los modelos de explotación al aparecer gestores privados para la explotación de aeropuertos de interés general (de competencia estatal y no autonómica ni local), lo que conlleva nuevos aeropuertos de interés general no integrados en la red de AENA

A continuación, se expone el Sistema Aeroportuario Español antes y después de la entrada de gestores privados y transferencias de competencias:



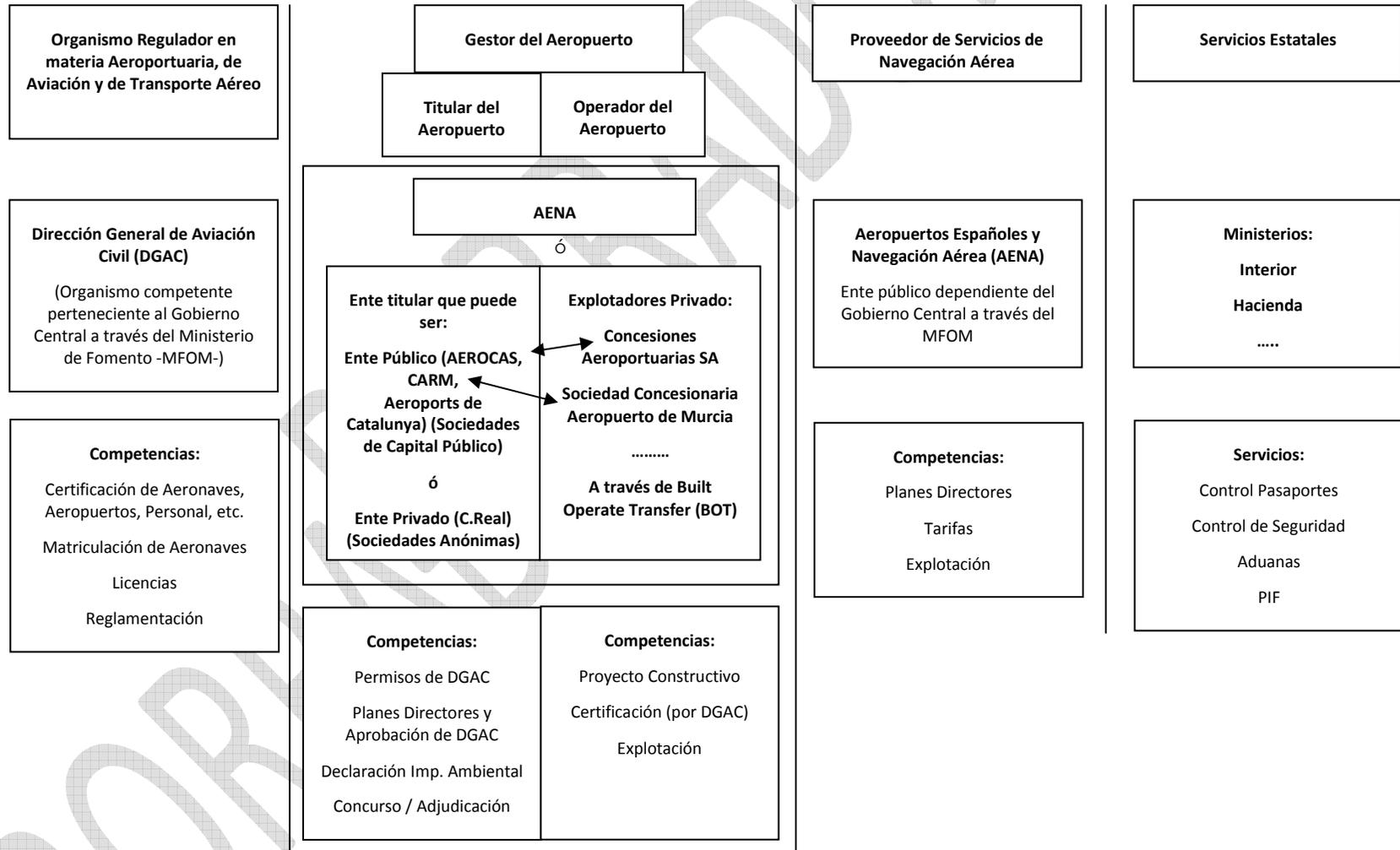
Figura 1. Sistema Aeroportuario Español tradicional
 (y que se mantiene a día de hoy para la red de aeropuertos de AENA)



Es importante destacar a su vez que, ante la falta de recursos competentes en materia aeroportuaria, DGAC tradicionalmente ha delegado las funciones en materia de certificación y reglamentación en AENA, situación que en el caso de los Servicios de Navegación Aérea, se sigue manteniendo.

Figura 2. Sistema Aeroportuario Español Actual

Para Aeropuertos de Interés General



Cabe decir que en el caso de los aeropuertos de no interés general la dependencia orgánica no es para con el MFOM, sino de la Comunidad Autónoma en el que se halla localizado el aeropuerto, estando sujeto, eso sí, a las normas y certificación de DGAC.

4.2.2. Visión general de la tradición y experiencias. Análisis de experiencia histórica, planes y programas

En los aeropuertos de la red de AENA, hasta la fecha, no se ha apelado a los APP, sino solo en algunos (la mayoría) de los casos de aeropuertos que quedan fuera de dicha red. No existe un Programa marco donde estén integrados los aeropuertos de interés general no pertenecientes a la red de AENA en España, sino que la proliferación de estos aeropuertos responde a iniciativas puntuales de distinto carácter. **Estas iniciativas de promoción en esquema APP pueden ser públicas, como en el caso del Aeropuerto de Castellón, público-privadas, como en el Aeropuerto de Ciudad Real, o privadas, como en el Aeropuerto de Murcia.**

Centrados en estos aeropuertos puntuales, se puede hacer una breve reseña de la historia de cada uno de ellos:

Aeropuerto de Ciudad Real

El aeropuerto de Ciudad Real es el primer aeropuerto de interés general no integrado en la red de AENA que aparece en España.

Surge como una iniciativa público-privada en la que se asocia la Universidad de Ciudad Real, la Cámara de Comercio, y capitales privados. Tras generarse la Sociedad, realizan todas las tramitaciones y la gestión documental para la autorización del aeropuerto y su declaración de interés general, elaboran el Plan Director (aprobado por DGAC), el Proyecto Constructivo, la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), etc.

Es decir, en el caso del Aeropuerto de Ciudad Real no se realiza ninguna Concesión, el organismo titular es el mismo explotador, como en el caso de AENA. Sin embargo, la Sociedad va evolucionando desvinculándose del Capital Público para convertirse en una empresa prácticamente Privada.

Especial importancia recae en las instalaciones de Navegación Aérea, que si bien son instaladas durante la ejecución del Proyecto, requieren una certificación expresa de AENA, ya que este ente es el encargado de proveer los Servicios de Navegación Aérea, explotando las infraestructuras provistas en el Proyecto.

Aeropuerto de Castellón

Segundo aeropuerto en España declarado de interés general fuera de la red de AENA.

A diferencia del aeropuerto de Ciudad Real, en este caso se constituye el 21 de Enero de 2003 el ente público "AEROCAS", ("Aeropuerto de Castellón"), con una participación del 98% de la Generalitat Valenciana y un 2% de la Diputación de Castellón, según el artículo 52 de la Ley del Patrimonio de la Generalitat Valenciana y del artículo 99 del texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, el cual ostenta la titularidad del Aeropuerto de Castellón.

Es decir, en el caso del aeropuerto de Castellón, éste nace de una iniciativa Autonómica-Local, que crea una Sociedad Pública para ser titular del futuro Aeropuerto, y definir los mecanismos de concesión que regirán el mismo.

Al ser el titular aeroportuario una Sociedad constituida por capital público, se rige por la Ley de Contratación del Estado, por lo que saca a concurso la concesión, concurso en el que resultó adjudicatario "Concesiones Aeroportuarias", empresa privada quien elaboró el Proyecto Constructivo, consiguió su aprobación, y lo ejecutó, estando las obras a día de hoy a más del 90% de ejecución.

Previamente, AEROCAS realizó todas las labores administrativas necesarias (declaración de aeropuerto de interés general, Plan Director, DIA, etc.)

Una vez AENA apruebe las instalaciones de Navegación Aérea, y DGAC el Aeropuerto, éste entrará en funcionamiento, fecha fijada a primeros del año 2010.

Aeropuerto de Murcia

Este aeropuerto nace de una iniciativa Pública-Autonómica, y es el tercero y último, a día de hoy, declarado de interés general y fuera de la red de AENA.

El proceso es diferente al del aeropuerto de Castellón puesto que comenzó por la constitución de la Sociedad Privada AEROMUR, la cual realizó todas las tramitaciones y gestiones propias del Titular del Aeropuerto, con la finalidad de la autorización del mismo, su declaración de interés general, Plan Director, DIA, etc. Es decir, Comunidad Autónoma de la Región de Murcia acudió a la iniciativa privada para los trabajos y financiación, tal y como permite la Ley de Concesiones. Tras esto, se puso todo el proceso a disposición de la CARM, la cual sacó a concurso la Concesión del Aeropuerto, concesión en la que resultó adjudicataria AEROMUR (se estableció una compensación para AEROMUR en el concurso en caso de no ser adjudicataria por las gestiones realizadas), compensación que está prevista en la regulación de la iniciativa privada según la Ley anterior y que se mantiene en la actual como vimos en el capítulo de aspectos generales.

Siendo AEROMUR la Concesionaria, elaboraron el Proyecto Constructivo, así como la ejecución del mismo, estando la obra en comienzo.

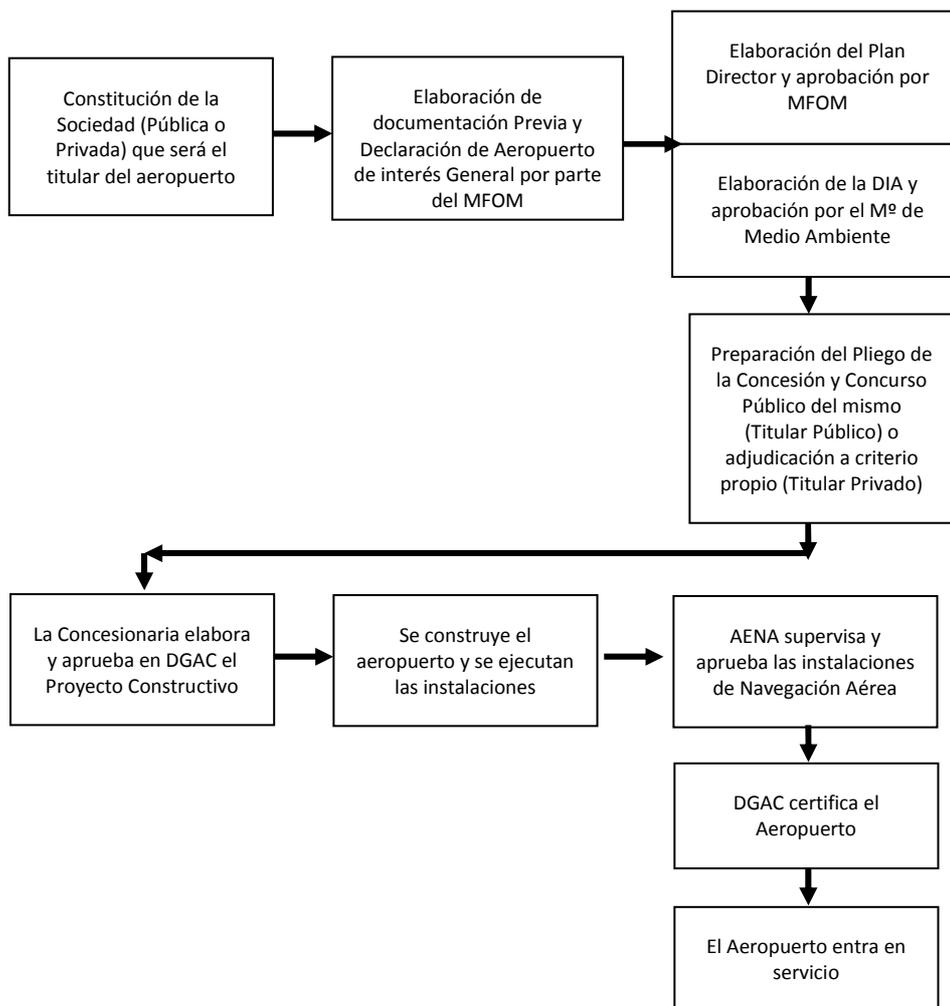
Aeropuerto de Lleida

Es un caso específico, pues no es de interés general. Su competencia es por tanto, al igual que en este caso su iniciativa, Autonómica. Ésta ostenta la Titularidad, y aporta

los dos tercios del capital para la creación del Aeropuerto. Con las obras estando ya el campo de vuelos terminado, la Concesión aún no se ha definido ni concursado, excepto el aporte de capital restante y la construcción del terminal.

Genéricamente hablando, los pasos a dar para llegar al estado operativo, son los siguientes:

Figura 3. Diagrama del estado operativo de un Aeropuerto en régimen de APP



Durante este proceso, y para la certificación del Aeropuerto por DGAC, ha de obtenerse el consenso en materias como seguridad, aduanas, etc., con los proveedores estatales de estos servicios, los cuales han de dar necesariamente su aprobación.

4.2.3. Descripción de la estructura organizativa de la Administración competente, así como de la sociedad encargada de la promoción y gestión de los proyectos y contratos. Aproximación típica a la supervisión de los mismos.

Como se desprende de los apartados anteriores, cuando hablamos de experiencias en APPs (esos pocos casos) dentro de este sector, hablamos de competencia para la adjudicación de la concesión en sede del gobierno autonómico correspondiente y

sin perjuicio de las prerrogativas que se reserva AENA en el caso de aeropuertos de interés general. Así pues no dista mucho lo que aquí podemos explicar en relación a este asunto, que lo comentado en otros sectores con mayor relevancia estadística en términos de uso de APPs.

Lo que sí haremos es dar unas pinceladas sobre la organización del “socio privado” que acomete las inversiones y el desarrollo y explotación del aeropuerto.

Las Sociedades Titulares suelen constituirse, en el caso español, como un equipo gestor reducido, dotándose de una Dirección General, una Dirección Técnica, una Dirección de Marketing y Administrativa y un Gabinete jurídico.

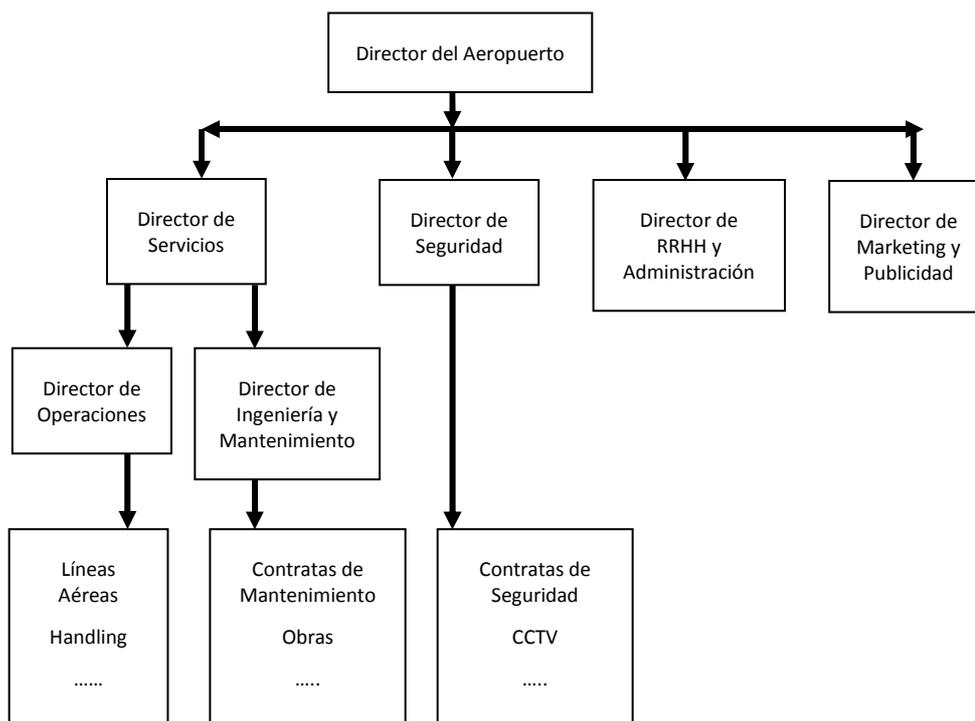
Generalmente la parte técnica se forma con uno o más ingenieros aeronáuticos con experiencia en el campo aeroportuario. En caso de que la Sociedad Titular sea ente público, a menudo estos ingenieros provienen de una dilatada estancia en AENA, algo que por otro lado, parece bastante lógico dada la demostración a lo largo de los años de la capacidad autónoma de este ente para la explotación aeroportuaria.

La Dirección General se regenta mediante una persona de amplia y dilatada experiencia en la gestión de grandes capitales y responsabilidades, así como la necesaria plantilla de ayuda y consulta. En caso de entes públicos, estos cargos son ostentados por altos funcionarios del Estado o de los Gobiernos Autonómicos.

El gabinete jurídico se hace indispensable a la hora de la elaboración del pliego de la concesión, el cual ha de estar ajustado por completo a la Ley y no dejar situación posible a la libre interpretación.

Por otro lado, las empresas Concesionarias (privadas), plantean organigramas dependientes de las exigencias de los pliegos de contratación, y cada una de ellas se organiza en base a sus necesidades y experiencias, si bien, a la hora de gestionar el aeropuerto, sí que se suele seguir el siguiente esquema:

Figura 4. Organigrama de las empresas concesionarias operadoras de aeropuertos



Siendo este esquema el más completo, del cual se pueden suprimir áreas, o redistribuir las responsabilidades.

En ambos casos, tanto Titular como para Concesionaria, el volumen de trabajo para la puesta en marcha de un aeropuerto es tan amplio y tan específico que se recurre invariablemente a servicios de consultoría y asesoría externa, tanto en temas técnicos como en asesoría general experta. El **outsourcing** se hace indispensable dadas las estructuras empresariales actuales y los requerimientos técnicos y de plazos determinados.

La supervisión del Proyecto Constructivo es generalmente desempeñada, al igual que sucede en otros ámbitos de infraestructuras, por empresas expertas en Asistencias Técnicas en obras Aeroportuarias, al igual que la supervisión del Programa General es realizada por empresas expertas en varios campos con amplia gama de recursos, tal y como Deloitte (Aeropuertos, Concesiones, Transporte Aéreo, Consultoría, Legal, Fiscal y Auditoría)

En el caso del Aeropuerto de Castellón, AEROCAS recurrió (por concurso) a IV (Ingenieros de Valencia) como asesor técnico, y a Deloitte como asesor general para la puesta en marcha del Aeropuerto de Castellón, estando entre nuestros trabajos la interlocución con AENA en materia de Navegación Aérea, la negociación con la Administración del Estado, la supervisión del cronograma general del programa, y otros trabajos similares relativos.

Para el Aeropuerto de Murcia, Sociedad Concesionaria del Aeropuerto de Murcia, se ha recurrido a Deloitte como asesor y consultor para la certificación del Aeropuerto, estando entre los trabajos a desarrollar, entre otros, la elaboración de la documentación necesaria para la certificación del aeropuerto por DGAC (manuales del aeropuerto, planes de seguridad, emergencia, operaciones, etc.).

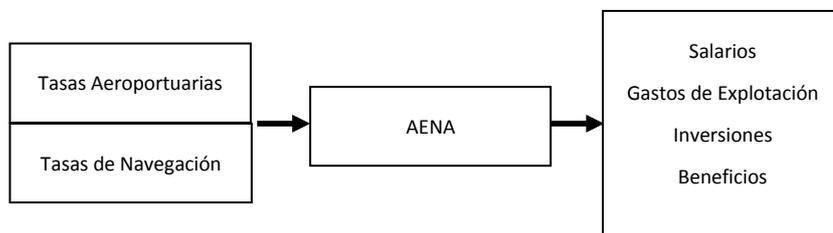
4.2.4. Tipología de ingresos y mecanismos de pago en APPs de Aeropuertos empleados en España y otros modos de compensación

Los sistemas de pagos y la direccionalidad de estos abarcan una amplia gama de posibilidades, las cuales se marcan en los pliegos de la concesión en cuestión, siempre bajo la supervisión del gabinete jurídico.

Ingresos Aeroportuarios por Tasas:

En el caso del sistema tradicional español, en el que AENA era (y en muchos aeropuertos así sigue siendo) la titular y la explotadora, así como el proveedor de servicios de Navegación Aérea, el flujo económico es el siguiente:

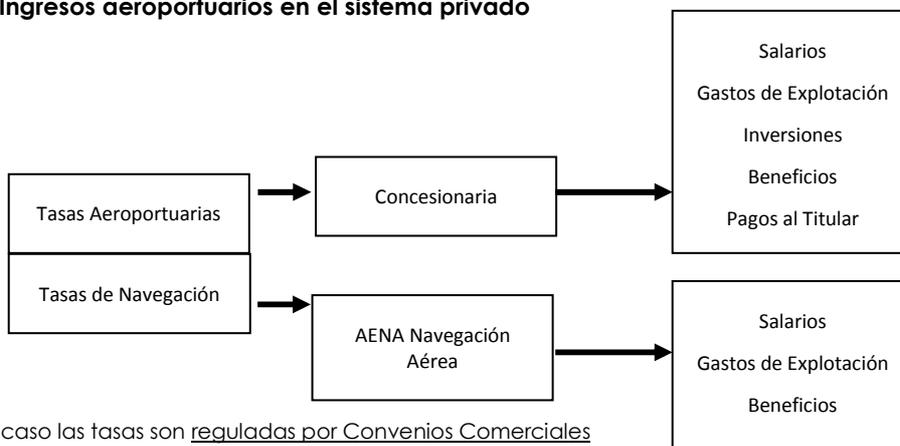
Figura 5. Ingresos aeroportuarios en el sistema público



***En este caso las tasas son reguladas por el Estado

En el caso de aeropuertos privados:

Figura 6. Ingresos aeroportuarios en el sistema privado



***En este caso las tasas son reguladas por Convenios Comerciales

Flujo económico Concesional:

Existe un amplio abanico de posibilidades y regímenes de pago entre Concesionaria y Titular, los cuales se fijan en el pliego de la Concesión. Al ser cuatro los casos existentes en España, todos ellos puntuales, se analizan uno por uno:

Aeropuerto de Ciudad Real

El aeropuerto de Ciudad Real no tiene este flujo por ser la misma Sociedad la titular y la explotadora del aeropuerto.

Aeropuerto de Castellón

Se fija en la concesión un pago por parte de la Concesionaria al Titular por pasajero, es decir, un canon fijo por pasajero que utiliza la infraestructura.

Sin embargo, se fija una garantía de tráfico mínimo por parte del Titular, de manera que si durante la explotación del aeropuerto no se alcanza un determinado volumen de tráfico umbral, es el Titular quien compensa a la Concesionaria por pasajero.

De esta forma, la Concesionaria, Sociedad Privada, asegura una determinada rentabilidad mínima y le permite obtener la financiación privada necesaria para ejecutar el Proyecto y mantener la explotación, ya que reduce el riesgo trasladándose al Titular, que es un ente público.

También se da un préstamo participativo, en el cual el Titular presta activos a la Concesionaria los cuales se amortizan contra los beneficios

Aeropuerto de Murcia

Este aeropuerto, de iniciativa pública que recurrió a la iniciativa privada para la puesta en marcha y financiación, no tiene flujo económico de Concesionaria (Sociedad Concesionaria del aeropuerto de Murcia) hacia el Titular (Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), ni viceversa (no hay garantía de tráfico mínimo), es decir, todo el riesgo del negocio es asumido por la Concesionaria, al igual que los beneficios. Si se estipula que a partir de cierto margen porcentual, Titular y Concesionaria compartirán beneficios.

Además, el aeropuerto se explota en régimen de concesión, por lo que al final de la misma, la instalación pasa a manos de la CARM.

Aeropuerto de Lleida

En este aeropuerto, la Generalitat Catalana aporta dos tercios del capital necesario para la puesta en marcha, implicando en la concesión el aporte del otro tercio necesario por parte de la Concesionaria, la cual está aún por definir, así como los detalles de la concesión.

A modo de resumen, los flujos de pagos suelen ser:

1.- La Concesionaria realiza pagos al Titular en función de un:

- 1.1.- Determinado canon por cada pasajero
- 1.2.- Determinado canon fijo por derecho de explotación y uso del terreno
- 1.3.- Las dos posibilidades anteriores simultáneamente

2.- El Titular realiza pagos a la Concesionaria:

- 2.1.- Con el fin de repartir los riesgos de explotación, el Titular suele garantizar por contrato un tráfico mínimo garantizado, de forma que si no se alcanza este volumen de tráfico el Titular compensa a la Concesionaria por falta de volumen de negocio.

3.- El Titular da préstamo participativo a la Concesionaria:

- 3.1.- El Titular presta dinero a la Concesionaria que ésta devolverá a cargo de sus beneficios.

4.- El Titular o la Concesionaria alcanza acuerdos comerciales con los usuarios:

- 4.1.- Con el fin de alcanzar volúmenes de tráficos razonables para la rentabilidad de la explotación del Aeropuerto, el Titular o la Concesionaria puede dar ayudas a aerolíneas para que operen en el Aeropuerto, mediante Convenios Comerciales.

5.- No hay flujo de pagos entre Titular y Concesionario. La infraestructura pasa a manos del Titular tras la Concesión.

Evidentemente, tanto la garantía de tráfico mínimo como los préstamos participativos son en definitiva un reparto de riesgos a la hora de llevar a cabo la explotación del aeropuerto.

A la hora de evaluar los riesgos de la explotación aeroportuaria, se puede elaborar la siguiente matriz:

Tabla 1. Matriz de riesgos de la explotación aeroportuaria

	Plazo de Apertura y Permisos	Bajo volumen de tráfico	Bajo número de Aerolíneas
Titular	Posible problema de financiación por retraso en apertura del Aeropuerto	Alto si Garantía de tráfico mínimo Bajo si no hay Garantía	Alto si ha de dar ayudas para establecimiento de aerolíneas
Concesionaria	Posible problema de financiación por retraso en apertura del Aeropuerto. Alto si hay canon fijo por terreno.	Bajo si hay Garantía Alto si no hay Garantía	Alto por el posible bajo volumen de tráfico si no hay Garantía de tráfico mínimo

Es muy importante tener en cuenta que en España el proceso burocrático, de permisos y de certificaciones de operatividad y de seguridad para los aeropuertos es muy largo, técnico y complicado, por lo que los plazos pueden alargarse en el tiempo bastante más de lo supuesto, lo que puede llevar a grandes problemas de financiación tanto del Titular como, especialmente, de la Concesionaria.

Los medios de financiación del sector son, en el caso de explotación privada, privados. En caso de titularidad pública, existe flujo de caja de las arcas públicas que tienen participación en el ente público titular del Aeropuerto.

Existe otra situación típica en el sector, en la cual el Titular, bien sea público (sobre todo) o privado, provee a la Concesionaria un préstamo participativo, el cual se va amortizando sobre los beneficios de la explotación aeroportuaria. Es a la vez un medio de financiación y un medio para compartir riesgos.

En cuanto a los medios físicos de pago, las tasas aeroportuarias y de navegación van implícitas en el título de transporte, por los que los pasajeros las abonan por adelantado. Los sistemas de pago a través de los cuales se ejecutan los movimientos de capital entre Titular, Concesionaria y Usuarios (aerolíneas) son los propios de cada país, tales como transferencias, pagarés, confirmings, letras de cambio, etc.

4.2.5. Enfoque en cuanto a control y supervisión de las obligaciones y especificaciones técnicas del servicio y marco de penalizaciones

Las labores de control de Titular sobre Concesionaria han de ser fijadas en los pliegos de la Concesión, si bien en las que actualmente están operando no se fijan niveles de servicio (niveles de servicio reflejados en los manuales del aeropuerto, que son objeto de trabajo de la concesionaria) mínimos por debajo de los cuales la Concesionaria recurra en penalización por parte del Titular, así como por otras eventualidades.

Sí se fijan penalizaciones, de carácter económico, de la Concesionaria hacia la Consultora que elabora el Proyecto Constructivo por retrasos o deficiencias en el

mismo, así como hacia la Constructora que ejecuta el Proyecto, por retrasos, deficiencias o garantías de la ejecución.

El Titular sí realiza un exhaustivo control sobre el volumen de tráfico, puesto que es generalmente a través de esto de donde recibe los ingresos.

El Control del Titular sobre el Concesionario es básicamente económico, dejándose los aspectos técnicos y servicios a las diversas inspecciones y auditorías del organismo regulador.

El contrato de concesión es complicado que sea resuelto, siendo una de las causas más habituales la entrada en concurso de alguna de las partes, o la previsión del mismo.

4.3. Puertos

4.3.1. Marco institucional y de competencias del sector. Aspectos de estructura organizativa de las Administraciones Competentes

Introducción al sector y marco de competencia geográfica

La legislación portuaria en España se ha modificado repetidas veces en las últimas décadas. Hoy en día existe la división, habitual en la mayoría de países occidentales entre la administración marítima y la administración portuaria, aunque en el caso español ambas dependan del Ministerio de Fomento.

Se entiende por administración marítima las competencias en materia de ordenación general de la navegación marítima y de la flota civil, excepción hecha de las relacionadas con el sector pesquero que corresponden al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Estas competencias corresponden al Ministerio de Fomento y se ejercen a través de la Dirección General de la Marina Mercante y de forma periférica a través de las Capitanías Marítimas sitas en los principales puertos. No es objeto de estudio de este documento este sector en la medida que no requiere inversión en infraestructura física, si bien cabe dejar constancia que son estas administraciones las que, entre otras competencias, son responsables del otorgamiento de concesiones o autorizaciones de servicios de navegación marítima.

Para los puertos denominados de interés general (aquellos con una cierta relevancia más allá del mero tráfico local), la administración portuaria está ejercida por los organismos públicos denominados Autoridades Portuarias, la coordinación de los cuales se deja en manos del Organismo Público Puertos del Estado. La estructura organizativa y funcionamiento de una Autoridad Portuaria es abordada en un apartado posterior.

Se centra este capítulo, por tanto, en la administración portuaria por ser objeto de análisis como infraestructura que requiere de inversión en activo físico y que está abierto a la inversión privada.

Hoy en día, el sistema portuario español de titularidad estatal (SPTE) está formado por 44 puertos de interés general, gestionados por 28 Autoridades Portuarias, cuya coordinación y control de eficiencia corresponde al Ente Público Puertos del Estado, órgano dependiente del Ministerio de Fomento y que tiene atribuida la ejecución de la política portuaria del Gobierno.

La Ley 27/1992, de 24 de Noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LPEMM), modificada por Ley 62/1997, de 26 de Diciembre, **distingue entre los puertos de titularidad autonómica, (básicamente los puertos de menor tamaño, de carácter pesqueros, deportivos y de refugio), que dependen del Gobierno de la Comunidad Autónoma donde están ubicados, y los puertos de titularidad estatal, es decir, los puertos calificados como de interés general por reunir alguna de las siguientes características (definido según el Art. 5 de la Ley 27/1992):**

- Se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.
- Su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma.
- Preste servicio a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional.

- El volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.
- Sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.

Por tanto, la gestión del resto de los puertos, en referencia a puertos pesqueros y deportivos con una actividad comercial baja, ha sido transferida a las diferentes CCAA.

Estructura organizativa de los puertos de titularidad Estatal: Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias

Como ya se ha mencionado la organización de la Red de Puertos de Interés General correspondiente al Estado Central se realiza por medio de **Puertos del Estado**. Se trata de un organismo con responsabilidad global sobre el conjunto del sistema portuario de titularidad estatal, encargado de la ejecución de la política portuaria del gobierno y de la coordinación y control de eficiencia conjunto de puertos de interés general existente.

Este organismo tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar, sus actividades se ajustarán al ordenamiento jurídico privado, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público. Las competencias y funciones básicas son:

- (i) Política portuaria y eficiencia del sistema portuario
- (ii) Coordinación con los diferentes órganos de la Administración General del Estado
- (iii) Formación y promoción de la investigación y desarrollo en materias relacionadas
- (iv) Planificación, coordinación y control del sistema de señalización marítima español

Para la consecución de estos objetivos tiene asignada, entre otras, las siguientes funciones:

- (i) Definir los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal, así como los generales de gestión de las Autoridades Portuarias, a través de los planes de empresa que se acuerden con éstas.
- (ii) Aprobar la programación financiera y de inversiones de las Autoridades Portuarias, derivada de los planes de empresa acordados con éstas, y la consolidación de sus contabilidades y presupuestos.
- (iii) Proponer, si procede, las aportaciones que pudieran asignarse en los Presupuestos Generales del Estado para inversiones en obras e infraestructuras de las Autoridades Portuarias.
- (iv) Informar técnicamente los proyectos que presenten características singulares desde el punto de vista técnico o económico, con carácter previo a su aprobación por las Autoridades Portuarias.

- (v) Autorizar la participación de las Autoridades Portuarias en sociedades mercantiles, cuyo objeto social debe estar ligado al desarrollo de actividades vinculadas a la explotación portuaria, y la adquisición o enajenación de sus acciones, cuando no pueda hacerlo según la legislación vigente la propia Autoridad Portuaria.
- (vi) Otros relativos a eficiencia, seguridad, estrategias, recursos humanos, coordinación, etc.

Por debajo de Puertos del Estado están las 28 Autoridades Portuarias.

Puertos del Estado no gestiona pues las infraestructuras sino que estas son administradas por las Autoridades Portuarias, que son quizás el ente titular administrativo que más nos interesa, para los puertos de interés general, a efectos de posibles desarrollos de APPs.

Se trata de Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica y patrimonio propios independientes de los del Estado y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Están sujetas al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que se les atribuye.

En una misma Autoridad Portuaria pueden agruparse la administración, gestión y explotación de varios puertos de competencia estatal con la finalidad de conseguir una gestión más eficiente y un mayor rendimiento del conjunto de medios utilizados. Es el caso, por ejemplo, de la Autoridad Portuaria de Baleares que incluye los puertos de Palma de Mallorca, Alcudia, Mahón, Ibiza y Cala Sabina, o de la Autoridad Portuaria de Valencia, que gestiona los puertos de Gandía, Valencia y Sagunto.

Las principales competencias que corresponden a las Autoridades Portuarias son, entre otras, las siguientes:

- (i) La realización, autorización y control, en su caso, de las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el tráfico portuario y de los servicios portuarios para lograr que se desarrollen en condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades.
- (ii) La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- (iii) La planificación como se detalla en el siguiente apartado.
- (iv) La gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que le sea adscrito.

Otras relativas a la optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio, fomento de las actividades industriales y comerciales, la coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte.

Es decir, serían las autoridades portuarias las competentes en materia de concesión de obra pública u otros desarrollos APP de infraestructuras portuarias, en el ámbito de los puertos de interés general.

Mapa 1. Localización de las 28 Autoridades Portuarias Españolas



Fuente: El sistema portuario español. Carles Rúa

En los puertos se realizan muy diversas actividades, algunas de ellas son desarrolladas de forma directa por las propias Autoridades Portuarias, mientras que otras son ejercidas por terceros, habitualmente empresas privadas. Según el tipo de puerto de que se trate las actividades ejecutadas directamente por la Autoridad Portuaria pueden diferir. En cualquier caso se está procurando la liberalización de los servicios portuarios, así como a facilitar la concurrencia y la competencia en los mismos, lo cual implica potenciar la presencia privada en la realización de los servicios portuarios.

En muchos casos la realización de los servicios portuarios requiere la ocupación de parcelas de terreno o zonas de agua pertenecientes al dominio público portuario de forma exclusiva por parte de la empresa que preste el servicio. En estos casos la Autoridad Portuaria deberá otorgar la correspondiente concesión administrativa (que no se deben confundir con contratos de concesión de obra pública).

Las Autoridades Portuarias son las responsables de otorgar las concesiones y autorizaciones y elaborar y mantener actualizados los censos y registros de usos del dominio público portuario. Así como suscribir los contratos de prestación de servicios portuarios en la zona de servicio del puerto, de conformidad con los criterios generales que pueda determinar Puertos del Estado.

Estructura organizativa de los puertos de titularidad de las Comunidades Autónomas:

Como ya se ha comentado son competencia de las CCAA la gestión, planificación y desarrollo de los puertos que estando dentro del territorio regional no cumplan alguna de las cinco condiciones especificadas. Básicamente son puertos de abrigo para

actividades pesqueras y marítimo-deportivas que no tengan una gran actividad comercial. Estas competencias incluyen por tanto el desarrollo de infraestructura.

En el caso de algunas Comunidades Autónomas, para gestionar el conjunto de aquellos puertos de su litoral que no son de titularidad estatal, se ha creado entes públicos sujetos al derecho privado adscrito a algún departamento (en general gestión de infraestructuras y patrimonio), cuya competencia principal sea dirigir, planificar y gestionar los puertos (comerciales, deportivos y pesqueros) y regular el uso de las instalaciones comerciales, culturales, deportivas, lúdicas y recreativas vinculadas a la actividad portuaria o marítima.

A día de hoy, existen 5 CCAA que tienen estos entes creados (véase tabla 2.). Por otro lado, también hay 3 CCAA que no cuentan con empresas públicas gestoras para la gestión de sus puertos, sino que se hace desde unos departamentos específicos adscritos en los mismos órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente (véase tabla 3.).

Tabla 2. CCAA que cuentan con entes públicos para la gestión de los puertos de su competencia

Comunidad Autónoma	Ente público gestor
Andalucía	Agencia Pública de Puertos de Andalucía Entidad de derecho público adscrita a la Consejería de Obras Públicas y Transportes que se ocupa del desarrollo y aplicación de la política portuaria y la relativa a las áreas de transporte de mercancías del gobierno andaluz.
Cataluña	Ports de la Generalitat Adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat.
Cantabria	Puertos de Cantabria Entidad pública empresarial perteneciente a la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria, adscrita a la Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo, que tiene encomendado por la ley el ejercicio de las competencias de la Administración Autonómica en materia de puertos y de instalaciones portuarias (gestiona un total de 7 puertos).
Galicia	Puertos de Galicia Adscrito a la Consellería del Mar (gestiona directamente un total de 122 puertos).

Valencia	<p>Gestor de la Red de Transporte y de Puertos de la Generalitat (GTP)</p> <p>Empresa pública de la Comunidad Valenciana, dependiente de la Consellería de Infraestructuras y Transporte, que tiene por objeto la construcción de infraestructuras terrestres y de puertos, así como la gestión, conservación y mantenimiento de las mismas.</p>
----------	--

Tabla 3. CCAA que cuentan con departamentos adscritos para la dirección de gestión de sus puertos

Comunidad Autónoma	Consejería
Asturias	Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras
País Vasco	Transportes y Obras Públicas
Región de Murcia	Obras Públicas y Ordenación del Territorio

4.3.2. Marco Jurídico específico

En la actualidad la regulación de la estructura y la gestión del sistema portuario se basa en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y en sus modificaciones de 1997, del 2003 y del 2007, sin perjuicio de otras normas relevantes que se recogen a continuación, empezando por la Ley 31/2007 que es excepción regulatoria en materia de contratos del sector público en relación a la LCSP ya aludida como marco básico en materia de APPs a lo largo de todo el informe.

Las principales disposiciones legales que regulan o afectan a los puertos españoles se recogen a continuación.

- Ley 31/2007, de Contratos del Sector Público en los sectores excluidos.
- 2003 Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.
- 1997 Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- 1992 Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- 1988 Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
- 1978 Constitución Española, de 27 de diciembre
- 1969 Ley 28/1969, de 26 de abril, de Costas
- 1968 Ley 27/1968, de 20 de junio, de Juntas de Puertos y Estatuto de

Autonomía

- 1966 Ley 1/1966 de 28 de enero, de Régimen Financiero de los Puertos Españoles
- 1958 Ley, de 26 de diciembre, de Entidades Estatales Autónomas
- 1928 Ley, de 19 de enero, de Puertos

De las anteriores podemos destacar la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.

Según esta Ley, el régimen económico del sistema portuario de titularidad estatal debe responder a los siguientes principios y objetivos:

- (i) Autonomía de gestión económico-financiera de los organismos públicos portuarios.
- (ii) Autofinanciación del sistema portuario.
- (iii) Optimización de la gestión económica.
- (iv) Solidaridad entre los organismos públicos portuarios.
- (v) Competencia entre los puertos de interés general.
- (vi) Libertad tarifaria.
- (vii) Mejora de la competitividad de los puertos de interés general.
- (viii) Fomento de la participación de la iniciativa privada.

En lo relativo a las Comunidades Autónomas, éstas tienen la competencia de legislar y regular las infraestructuras sin contradecir las Leyes Generales del Estado. Hasta el momento las CCAA que han desarrollado ley propia de puertos han sido:

- Andalucía: Ley 21/2007 (BOJA 253) de Puertos de Andalucía
- Cantabria: Ley 5/2004 y 9/2006 de Puertos de Cantabria
- Galicia: Ley 5/1994 de Puertos de Galicia

A modo de ejemplo relevante podemos citar la Ley de la C.A. de Cantabria, que regula de manera específica el desarrollo de las infraestructuras portuarias de su titularidad bajo esquemas de concesión de obra pública.

4.3.3. Visión general de la tradición y experiencias. Análisis de experiencia histórica en materia de APPs en el sector de infraestructuras portuarias, planes y programas

Desde el punto de vista de experiencia práctica, encontramos principalmente tres tipos de infraestructura diferenciada por el tipo de actividad principal que se desarrolla en ellos, a los efectos de infraestructuras portuarias potencialmente objeto de APPs:

- (i) **Puertos Comerciales:** aquellos puertos que en razón a las características de su tráfico reúnen condiciones técnicas, de seguridad y de control administrativo para que en ellos se realicen actividades comerciales portuarias, entendiendo por tales operaciones de estiba, desestiba, carga, descarga, transbordo y almacenamiento de mercancías de cualquier tipo, en volumen o forma de presentación que justifiquen la utilización de medios mecánicos o instalaciones

especializadas (según definición del Art. 3 de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado)

- (ii) **Puertos Deportivos:** áreas de recreo y relativos a las actividades lúdicas de navegación
- (iii) **Puertos Pesqueros:** donde se realizan actividades portuarias en el sector de la pesca

La experiencia española en el sentido de APP, tal y como ha sido definida en el primer apartado de este documento, esto es, contratos administrativos donde una administración contrata a un privado el diseño, financiación, construcción y explotación de una infraestructura portuaria, **se da fundamentalmente en puertos deportivos y pesqueros que como ya se ha comentado son competencia de las Comunidades Autónomas**. Si bien, es cierto que **en el ámbito de las Autoridades Portuarias también existen experiencias de APP tal y como ha sido definida, estas son más recientes y se restringen a determinados usos y zonas del entorno portuario, como pueden ser dársenas de contenedores, ZAL (Zonas de Actividad Logísticas), terminales de graneles, etc.**

En la Tabla 5 se recopilan un conjunto de actuaciones que se han desarrollado en España desde que se modificara la Ley de Puertos en el año 1997. Se han registrado más de 30 proyectos en régimen de APP.

Tabla 4. Proyectos de APPs de Puertos

Nombre del Proyecto	Gobierno adjudicador / Administración	Tipo Contrato	Importe (millones de EUR)
Puerto de Sevilla (Dársena del cuarto)	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Sevilla	Concesión DBFOM	98
Ampliación Puerto de Sevilla (ZAL)	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Sevilla	Concesión DBFOM	60
Terminal de graneles en el puerto de Gijón	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Gijón	Concesión DBFOM	n/d
Puerto Deportivo de La Osa (Puerto El Musel)	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Gijón	Concesión DBFOM	6
Puerto Deportivo de Poniente	Ayuntamiento de La Línea	Concesión DBFOM	21
Puerto Deportivo de Torredembarra	Ayuntamiento de Torredembarra	Concesión DBFOM	4,5
Marina Far Vilanova	Ayuntamiento Vilanova i La Geltrú	Concesión DBFOM	33

Nombre del Proyecto	Gobierno adjudicador / Administración	Tipo Contrato	Importe (millones de EUR)
Puerto de Maó (Muelle de Levante)	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Baleares	Concesión DBFOM	2,87
Nuevo Puerto de Laredo	Cantabria / Consejería de Obras Públicas, Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo	Concesión DBFOM	64
Puerto Deportivo de Tarragona	Cataluña / Autoridad Portuaria de Tarragona	Concesión DBFOM	16
Terminal Multipropósito del Muelle Adosado del Puerto de Barcelona	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Barcelona	Concesión DBFOM	5
Puerto Deportivo de Roda de Bará (Tarragona)	Cataluña / Departamento de Política Territorial y Obras Públicas	Concesión DBFOM	38,2
Terminal de granel líquido en el Puerto de Barcelona	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Barcelona	Concesión DBFOM	5
Puerto Deportivo de Barcelona, Marina Port Vell	Cataluña / Autoridad Portuaria de Barcelona	Concesión DBFOM	n/d
Terminal Ferry de Barcelona (muelle Sant Bertrán)	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Barcelona	Concesión DBFOM	35,9
Terminal de Moll Prat (Barcelona)	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Barcelona	Concesión DBFOM	500
Muelle Costa y Terminal de Pasaje y Carga Rodada	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Barcelona	Concesión DBFOM	13,5
Puerto Deportivo de Cedeira	Galicia / Consellería do Mar	Concesión DBFOM	n/d
Segunda Fase del Puerto del Ferrol	Galicia / Autoridad Portuaria de Ferrol	Concesión DBFOM	34
Puerto Deportivo de Zumaia	País Vasco / Departamento de Transportes y Obras Públicas del Gobierno Vasco	Concesión DBFOM	2
Terminal Polivalente y Terminal de Graneles del Puerto de Castellón	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Castellón	Concesión DBFOM	50
Puerto de Alicante	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Alicante	Concesión DBFOM	110,8

Nombre del Proyecto	Gobierno adjudicador / Administración	Tipo Contrato	Importe (millones de EUR)
Puerto Deportivo Calpino de Puerto Blanco	Valencia / Conselleria de Infraestructuras y Transportes	Concesión DBFOM	n/d
Segunda Terminal Polivalente en el Puerto de Sagunto	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Valencia	Concesión DBFOM	28,53
Tres terminales de cemento del Puerto de Sagunto	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Valencia	Concesión DBFOM	n/d
Muelle de Brava Steel	Gobierno Central / Autoridad Portuaria de Valencia	Concesión DBFOM	36

Fuente: Elaboración propia

De entre los ejemplos más destacados en cuanto a magnitud de capital a abordar, encontramos el caso de la nueva terminal de Moll Prat del Puerto de Barcelona, donde la inversión estimada en la infraestructura alcanza los 500 M€, bajo un contrato tipo de esquema APP donde se concede el diseño constructivo, la ejecución de la construcción, la financiación requerida, y su operación y mantenimiento.

Al igual que ocurre en otros sectores las diferentes **Comunidades Autónomas** han desarrollado Planes con los objetivos de desarrollar un ámbito portuario moderno y eficaz. En el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria los objetivos de su plan son:

- Dar respuesta adecuada a la demanda de los sectores productivos tradicionales, contribuyendo al mantenimiento de unas condiciones operativas acordes con el desarrollo tecnológico actual.
- Satisfacer las demandas, actuales y futuras, de servicios portuarios vinculados a la náutica recreativa y deportiva contribuyendo al desarrollo de sectores alternativos a los tradicionales.
- Potenciar el desarrollo económico de la Comunidad Autónoma mediante el impulso de actividades náutico-recreativas relacionadas con el desarrollo turístico, el ocio y el empleo, a través de una oferta generadora de riqueza en la región.
- Garantizar la integración territorial plena de las instalaciones portuarias dentro del planeamiento supra-regional y regional, haciéndolo compatible con el resto de los planes sectoriales.
- Garantizar la sostenibilidad ambiental de la planificación portuaria haciendo compatible su desarrollo con la protección del medio natural.
- Garantizar la viabilidad económica de la planificación a través de un programa de inversión ajustado a los objetivos de desarrollo, integración territorial y sostenibilidad ambiental indicados en los epígrafes anteriores.

Se han identificado tres comunidades autónomas que han desarrollado un Plan

específico de portuario:

- Barcelona Plan Estratégico de Puertos 1998-2010
- Valencia Plan Estratégico de Puertos 2001-2015
- Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias de Cantabria 2006-2013

En el caso de los Puertos de **Titularidad Estatal**, las Autoridades Portuarias, son entidades independientes con un campo de actuación relativo al dominio público portuario que está constituido por el terreno afectado al servicio portuario, las aguas incluidas en la zona de servicio del puerto, las obras e instalaciones construidas por la Autoridad Portuaria en estos espacios o revertidas a las mismas y los terrenos obras e instalaciones de señalización marítima que dependan del puerto. La peculiaridad fundamental es que lo habitual es que los puertos estén integrados dentro de núcleos urbanos por lo que el crecimiento y expansión de los mismos están condicionados a los planes urbanísticos de las diferentes municipalidades.

Para el desarrollo de la infraestructura las Autoridades Portuarias ordenan los usos de la zona de servicio del puerto, y planifican su desarrollo de acuerdo con los instrumentos de ordenación del territorio y de planificación urbanística aprobados, así como redactan los planes especiales de ordenación de la zona de servicio del puerto, en desarrollo del planeamiento general urbanístico (del Ayuntamiento). Tiene capacidad de ejecución directa de obras de infraestructura y medidas de protección que sean precisas con sujeción a lo establecido en la legislación urbanística y en la ordenación territorial.

La planificación que desarrollan las Autoridades Portuarias, conforme a lo descrito anteriormente, tiene un objetivo de horizonte temporal superior a cuatro años e incluyen los proyectos y obras necesarias, así como los proyectos de inversión y el gasto corriente de dichas inversiones y contratación de su ejecución.

Entre las funciones de las Autoridades Portuarias está la de desarrollar y aprobar los proyectos de presupuestos anuales de la Autoridad Portuaria y de su programa de actuación, inversiones y financiación.

Por tanto cada una de las 28 Autoridades Portuarias tiene su propio plan de desarrollo. Según datos del Anuario de Puertos del Estado, el volumen de inversión en 2007 ha sido de 1.099,4 M€, centrándose fundamentalmente en la modernización de infraestructuras y aumento de la capacidad portuaria (79%, seguida de las actuaciones en actividades logísticas (11%), equipamiento e instalaciones (2%). De forma desagregada por Autoridad Portuaria la inversión total en miles de euros incluyendo inversión material, inmaterial y financiera, ha sido:

A Coruña	64.150	Las Palmas	51.074
Alicante	6.718	Málaga	16.508
Almería	15.022	Marín y Ría de Pontevedra...	8.610
Avilés	9.025	Melilla	20.393
Bahía de Algeciras	100.390	Motril	10.794
Bahía de Cádiz.....	18.141	Pasajes	2.061
Baleares	32.663	Sta. C. de Tenerife.....	31.138

Barcelona.....	184.934	Santander	4.991
Bilbao	22.073	Sevilla	34.578
Cartagena	11.694	Tarragona	31.381
Castellón.....	19.772	Valencia	131.772
Ceuta	4.716	Vigo	15.113
Ferrol-San Cibrao	22.988	Vilagarcía	6.845
Gijón.....	192.754	Puertos del Estado	860
Huelva	28.234	TOTAL	1.099.392

Fuente: Anuario de Puertos del Estado 2007

4.3.4. Descripción de la estructura organizativa de una Autoridad Portuaria

La organización interna de las Autoridades Portuarias difiere de una a otra. Habitualmente, además de los departamentos habituales en la mayoría de las empresas (recursos humanos, marketing y comercial, económico-financiero, sistemas de información, calidad, relaciones públicas, asesoría jurídica, etc.) existen dos áreas representativas que no tienen paralelismo en otros entornos o empresas: el departamento o área de infraestructuras y el departamento o área de explotación portuaria.

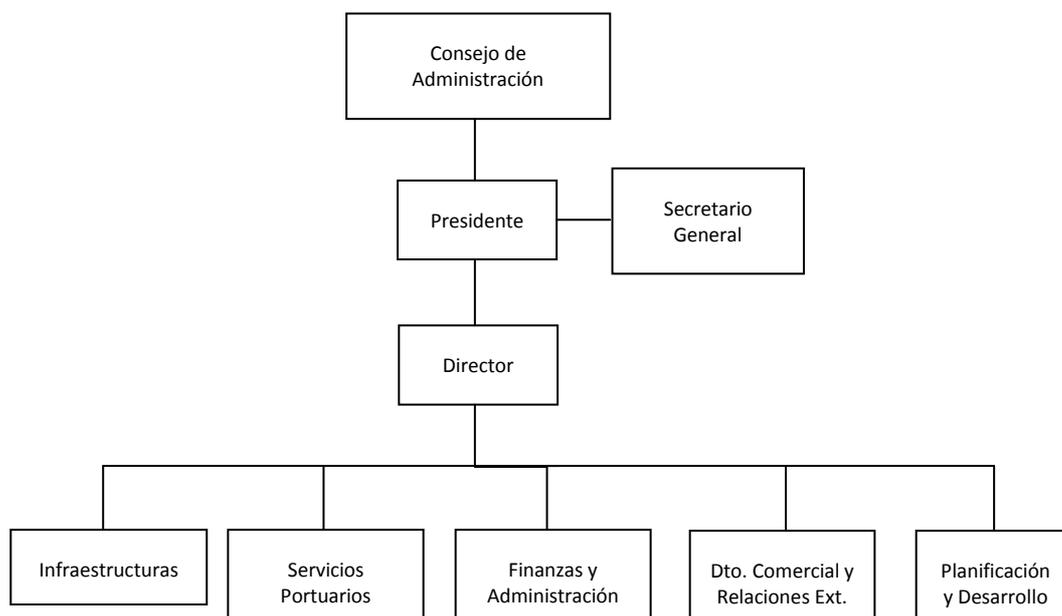
El departamento de infraestructuras (que también figura con otras denominaciones como departamento de obras o de proyectos y obras) suele ser el responsable de la construcción y mantenimiento de la infraestructura portuaria, que habitualmente se realizan mediante concurso público y licitación.

El departamento de explotación es el que habitualmente se encarga de la gestión y explotación portuaria, y dispone generalmente, entre otros, de:

- Servicios: los servicios portuarios u operaciones portuarias, encargado de gestionar los servicios portuarios que ofrece la Autoridad Portuaria, de forma directa, como el atraque y fondeo, así como la coordinación de los de gestión indirecta (practicaje, amarre, remolque, etc.)
- Concesiones: responsable de la gestión y control de las autorizaciones y concesiones demaniales.

La estructura típica de organización interna de las Autoridades Portuarias es:

Figura 7. Estructura típica de organización interna de las Autoridades Portuarias



Fuente: Autoridad Portuaria de Sevilla

En cuanto a los órganos de gobierno son el Consejo de Administración y el Presidente de la misma. La designación del consejo debe tener los siguientes miembros según establece la ley:

- El Presidente de la entidad, que lo será del Consejo.
- Dos miembros natos, que serán el Capitán marítimo y el Director.
- Un número de vocales comprendido entre 15 y 22, a establecer por las Comunidades Autónomas o por las Ciudades de Ceuta y Melilla, y designados por éstas.

Con el objetivo de aunar intereses, además la ley establece que los municipios en cuyo término está localizada la zona de servicio del puerto tendrán una representación del 14 por 100 del total de los miembros del Consejo; el 24 por 100 del total de los miembros serán designados en representación de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales y sectores económicos relevantes en el ámbito portuario; el resto de los vocales serán designados en representación de la Comunidad Autónoma, a la que corresponderá la corrección de los ajustes porcentuales que corresponda. Esta estructura tan complicada de intereses ha originado que en algunos Puertos el gobierno del puerto en especial en lo relativo a la Planificación del Puerto y sus usos haya sido problemática.

4.3.5. Formas de ingreso y mecanismos de pago en APPs de Puertos empleados en España y otros modos de compensación

Los principales ingresos, no obstante de las Autoridades Portuarias así como de los Puertos Autonómicos sea quien sea el titular y sea cual sea el modo de gestión son las **tasas prevenientes de los diferentes usos**. Las tasas portuarias son aquéllas exigidas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario y por

la prestación de servicios no comerciales por las Autoridades Portuarias.

Por ello el mecanismo de pago en este tipo de infraestructura, consiste básicamente en un **tráfico al usuario** estructurado en función del uso que se hace de la infraestructura. El mecanismo se asemeja al del sector aeroportuario, en el cual los usuarios y beneficiarios últimos de la infraestructura pagan por los diferentes usos que hacen de la misma. Es decir, el armador de un barco paga por usar un amarre, por la carga y descarga de la mercancía por el uso de las instalaciones portuarias, por la señalización, por la izada y botadura del barco, etc. y por cada uno de estos servicios paga una tasa determinada. En el caso de transporte de viajeros aunque el gestor de la infraestructura cobre directamente del armador este repercute parte de las tasas al viajero dentro del coste del billete.

Básicamente es un mecanismo de pago **sujeto a la demanda** ya que si no se hace uso de la infraestructura los ingresos del titular del puerto son cero. No se conoce en España ninguna infraestructura portuaria que sea gratis para el usuario de la misma como puede ser una autovía.

Por ello es de destacar la capacidad de estas infraestructuras de captar financiación extra-presupuestaria por provenir los ingresos directamente de los usuarios. Tratándose de infraestructuras con una alta capacidad de generar ingresos siempre que exista demanda, claro está. En el caso de los puertos deportivos de cierta entidad, como es el caso del Puerto Deportivo de Laredo (Cantabria) dado que la demanda no era suficiente para asegurar la viabilidad económica de los ingresos se establecía en los pliegos una **subvención máxima a la construcción** que era objeto de oferta por los licitadores.

Antes de definir cuál es el sistema de tasas cualquier puerto en España, es conveniente resaltar que el régimen económico de las Autoridades Portuarias es la **autofinanciación del sistema portuario**. Así, los ingresos de las actividades ordinarias del sistema portuario estatal y de cada una de las Autoridades Portuarias deben cubrir, al menos, los siguientes conceptos: los gastos de explotación y los gastos financieros, las cargas fiscales, la depreciación de sus bienes e instalaciones y un resultado razonable que permita hacer frente al coste de las nuevas inversiones y a la devolución de los empréstitos emitidos y de los préstamos recibidos.

Los recursos económicos de las Autoridades Portuarias están integrados por:

- (i) Los productos y rentas de su patrimonio, así como los ingresos procedentes de la enajenación de sus activos.
- (ii) Las tasas portuarias
- (iii) Los ingresos que tengan el carácter de recursos de derecho privado obtenidos en el ejercicio de sus funciones.
- (iv) Las aportaciones recibidas del Fondo de Compensación Interportuario.
- (v) Los que pudieran asignarse en los Presupuestos Generales del Estado o en los de otras Administraciones públicas.
- (vi) Otros, como ayudas y subvenciones, créditos, préstamos y demás operaciones financieras que puedan concertar, el producto de la aplicación del régimen sancionador, donaciones, legados y otras aportaciones de particulares y entidades privadas, etc.

Las tasas a las que hace referencia el párrafo anterior son las siguientes:

a) Por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario:

1. Tasa por ocupación privativa del dominio público portuario.

Concepto: La ocupación del dominio público portuario, ya sea en virtud de una concesión o autorización, devengará la correspondiente tasa.

Sujeto Pasivo: el titular de la autorización.

Base Imponible: el valor del bien. En el caso de ocupación de terrenos corresponderá al valor de los mismos, en base a criterios de mercado; para ello se dividirá la zona de servicio del puerto en áreas funcionales y se asignará a cada una de ellas un valor de referencia en relación a otros terrenos del municipio o de municipios próximos con usos similares. En el caso de ocupación de aguas del puerto se aplicará el valor de los espacios de agua incluidos en las áreas funcionales en que se divida la zona de servicio del puerto, que se determinará por referencia al valor de los terrenos. En el caso de ocupación de obras e instalaciones la base imponible estará constituida por el valor de los terrenos y de las aguas ocupados y el valor de las infraestructuras, superestructuras e instalaciones, incluyendo la urbanización interna y la pavimentación de concesión, en el momento de otorgamiento de las mismas, calculado sobre la base de criterios de mercado, y teniendo en cuenta su depreciación anual.

2. Tasas por utilización especial de las instalaciones portuarias.

Concepto: Son cuatro tasas diferentes que los titulares del puerto exigen por la utilización de las instalaciones portuarias fijas por los buques, el pasaje y las mercancías. En estos casos el hecho imponible se produce con la utilización de todos o alguno de los bienes o instalaciones relacionados en los mismos. Estas tasas son: a) Por los buques y embarcaciones, tasa del buque y tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo. b) Por los pasajeros y vehículos en régimen de pasaje, tasa del pasaje. c) Por la mercancía, tasa de la mercancía. d) Por el buque de pesca y la pesca fresca se devengará una única tasa, denominada tasa de la pesca fresca.

Sujeto pasivo: El sujeto pasivo contribuyente de la tasa es solidariamente el propietario, el naviero y el capitán del buque; el consignatario del buque será sujeto pasivo sustituto de los contribuyentes en el caso de buques consignados; el concesionario o el autorizado será sujeto pasivo sustituto de los contribuyentes en el caso de muelles, pantalanes e instalaciones portuarias de atraque otorgadas en concesión o autorización.

Base imponible: según el caso pero en general se tiene en cuenta el modo e intensidad en la utilización de las instalaciones portuarias (que tendrá en cuenta el tamaño de los buques), el número de escalas en el puerto en el año natural, el tiempo de estancia en el puesto de atraque o de fondeo, el régimen del viaje, el tipo de navegación, la operación marítima de embarque, desembarque o tránsito, los días de estancia en puerto; en el caso de vehículos en régimen de pasaje se tendrá en cuenta el tipo de vehículo. En el caso de mercancías se tiene en cuenta el elemento de transporte, el tipo de operación, el peso, clase y forma de presentación de la mercancía o, en mercancías transportadas de forma unitaria, la unidad de carga.

3. Tasa por aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios.

Concepto: Aplica a la prestación por terceros de servicios y el ejercicio de actividades comerciales, industriales o de otra naturaleza dentro del ámbito portuario.

Sujeto pasivo: lo será el titular de la autorización o licencia de la actividad o, en el caso en que dicha actividad implique la ocupación del dominio público portuario el titular de la concesión o autorización de ocupación del dominio público, salvo que por obras u otras causas justificadas no pueda iniciarse la actividad en ese momento.

Base Imponible: Se tiene en cuenta el tipo, el volumen de actividad y la utilidad obtenida. La tasa devenga a partir del momento de la notificación de la resolución de otorgamiento de la autorización, licencia, concesión o autorización.

b) Por la prestación de servicios no comerciales por las titulares del puerto:

4. Tasa por servicios generales.

Concepto: por los servicios generales consiste en la prestación o realización por la Autoridad Portuaria de los servicios generales del puerto de titularidad de la Autoridad Portuaria (el servicio de ordenación, coordinación y control del tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre, el servicio de coordinación y control de las operaciones asociadas a los servicios portuarios básicos, comerciales y otras actividades, los servicios de señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación para el acceso al puerto y balizamiento interior, los servicios de vigilancia, seguridad y policía en las zonas comunes, el servicio de alumbrado de las zonas comunes, el servicio de limpieza de las zonas comunes de tierra y de agua y los servicios de prevención y control de emergencias).

Sujeto pasivo: los usuarios del puerto a quienes afecten o beneficien, personalmente o en sus bienes, los servicios generales y, particularmente, los titulares de concesiones y autorizaciones de ocupación privativa de dominio público portuario, los usuarios de las instalaciones portuarias fijas y aquellos que presten servicios o realicen actividades económicas en la zona de servicio del puerto. En el caso de usuarios de instalaciones portuarias fijas, será sujeto pasivo sustituto el consignatario del buque si éste se encuentra consignado; si estas instalaciones se encuentran otorgadas en concesión, también lo será el concesionario.

Base Imponible: La cuota se determinará aplicando un porcentaje sobre la cuota líquida a ingresar por las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario y en su cálculo se tendrán en cuenta los costes reales, directos e indirectos y considerando los gastos de estructura de los servicios generales.

5. Tasa por servicio de señalización marítima.

Concepto: Esta tasa se aplica a la utilización del servicio de señalización marítima.

Sujeto pasivo: El propietario del buque o de la embarcación, el naviero, el consignatario y el capitán o patrón del buque o embarcación. Será sustituto del contribuyente el concesionario en instalaciones náuticas otorgadas en concesión o autorización.

Base Imponible: se tiene en cuenta el arqueo bruto del buque, dimensión o unidad de embarcación y la actividad que realiza.

A modo de ejemplo, en el caso de un concesionario de una dársena deportiva a construir dentro de un puerto con otros usos, el concesionario pagará al titular del puerto, sin que en ningún caso puedan repercutirse a los usuarios de los servicios, por ocupación privativa del dominio público portuario y por aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios. Por su parte, dicho concesionario cobrará a los usuarios unas tarifas en función del uso que hagan de sus instalaciones y unas tasas como sujeto pasivo que luego pagará a su vez al titular del puerto.

Por último en relación al mecanismo de pago destacar que existe experiencia en España de imponer **criterios de calidad** de servicio a modo de penalización. En el caso del Puerto Deportivo de Laredo (Cantabria) se establecían unos criterios según los cuales se penaliza al concesionario con un máximo del 20% de los ingresos del año anterior.

4.3.6. Modalidades jurídicas de contratación y estructuras de contrato típicas del sector

Los diferentes modelos de gestión portuaria en España han evolucionado desde un modelo completamente público (propiedad y responsabilidad de la operación del puerto), hacia modelos en los que la gestión y operación de los servicios portuarios eran adjudicadas a compañías privadas, en busca de mayor eficiencia, aunque, en todo caso, la propiedad del puerto en su conjunto es siempre de la Autoridad Portuaria.

De manera que se definen los siguientes **3 Modelos de gestión**, donde solamente varía quién sería responsable, y en qué grado, de la prestación del servicio:

1. Service Port (Puerto de Servicio):

La Autoridad Portuaria, además de ser responsable del puerto en su conjunto y propietaria de la infraestructura, superestructura, también se encarga de la provisión de servicios del puerto.

A su vez, los servicios son prestados por empresas portuarias que son responsables exclusivamente del mantenimiento de las infraestructuras y de los equipamientos.

2. Tool Port (Puerto Herramienta):

Los servicios son prestados por empresas privadas en régimen de concesión o licencia, responsables del correcto funcionamiento de los mismos, así como también del mantenimiento de las infraestructuras y de los equipamientos.

3. Landlord Port (Puerto Propietario):

La concesión abarca las funciones de inversión, construcción, gestión y mantenimiento de los servicios portuarios, prestados por empresas privadas.

Del mismo modo, el puerto puede estar dividido y segmentado en terminales independientes con distintos operadores cada una de ellas.

En la Red de Puertos del estado de España, si bien la mayoría de los mismos se gestionaban según el método tradicional de *Service Port*, hoy en día existen, como se ha descrito anteriormente, más de 30 ejemplos distintos de estos dos últimos sistemas definidos en dicha evolución, con mayor tendencia hacia el de *Landlord Port*, donde se hace necesaria el esquema de Asociación Público Privada para la financiación de la infraestructura.

Modalidades jurídicas de contratación:

Las diferentes modalidades si bien en casi todos los casos incluyen la participación del sector privado no son Asociaciones Público Privadas como se han definido insistentemente en este documento.

En los puertos españoles, existen tres formas básicas de involucración de la actividad del sector privado, mediante tres **fórmulas jurídicas** específicas, que adoptan la forma de concesión de obra pública (con obligación de construir), concesión demanial o autorización demanial, siendo estas dos últimas modos jurídicos de habilitar el uso del dominio público para explotación privada, con lo que únicamente nos resulta de relevancia la primera.

La Concesión de Obra Pública Portuaria:

La única que es propiamente un APP. En materia de obras públicas portuarias es de obligado cumplimiento lo dispuesto en la Ley 31/2007, de Contratos del Sector Público en los sectores excluidos y en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, sin perjuicio de que en todo aquello no previsto en ellas serán de aplicación, para el contrato de concesión de obras públicas portuarias, las prescripciones contenidas en la legislación general reguladora.

Las Autoridades Portuarias y los organismos autónomos pueden promover la construcción de obras públicas portuarias en régimen de concesión administrativa. En el ámbito portuario, los contratos de concesión de obras públicas tienen por objeto la construcción y explotación o solamente la explotación siempre que se encuentren abiertas al uso público o aprovechamiento general, de un nuevo puerto o una parte nueva de un puerto que sea susceptible de explotación totalmente independiente, infraestructuras portuarias de defensa, de abrigo, de accesos marítimos, de muelles y otras obras de atraque.

En todo caso la construcción y explotación de la obra pública portuaria objeto de la concesión se efectúa a riesgo y ventura del concesionario, quien asume los riesgos económicos derivados de su ejecución y explotación en los términos y con el alcance previsto en la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, el contrato de concesión de obra pública portuaria reconoce al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la totalidad o de parte de la obra, o dicho derecho acompañado del de percibir un precio o el otorgamiento de una concesión demanial, o en cualquier otra modalidad de financiación de las obras reguladas en la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

A estos efectos, se entiende por explotación de una obra pública portuaria la puesta a disposición de la misma a favor de los prestadores de servicios o de los usuarios de aquélla para su ocupación, utilización o aprovechamiento, a cambio de la correspondiente retribución económica.

En el caso de que el contrato tenga como único objeto la explotación de obras ya construidas, el concesionario está obligado a la conservación, reparación o reposición de la obra principal y de las accesorias conforme a lo previsto en la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

El contrato de concesión de obras públicas portuarias no habilita al contratista para prestar servicios portuarios básicos sobre la obra que constituye su objeto. La prestación de servicios portuarios básicos sobre esta infraestructura requerirá la obtención de la licencia correspondiente, de acuerdo con lo previsto en el título III de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.

En los pliegos de condiciones de las concesiones de obras públicas portuarias que sirven de soporte para la prestación de servicios portuarios básicos, deberá señalarse expresamente si se va a admitir la utilización de la misma por todos los titulares de licencias o por un único prestador. En el primer caso, se impone al adjudicatario la obligación de admitir la ocupación o utilización de la obra por los titulares de licencias de prestación de servicios portuarios básicos abiertos al uso general a cambio de la correspondiente retribución económica. En el segundo supuesto, cada licitador debe señalar expresamente si, en caso de resultar adjudicatario, va a prestar por sí o a través de un tercero tales servicios.

Las concesiones de obras públicas portuarias se otorgan por un plazo que no puede exceder de 40 años. Este plazo puede ser prorrogado potestativamente, más allá del límite establecido, hasta los 60 años, con el único y exclusivo objeto de restablecer el equilibrio económico del contrato o, excepcionalmente, para satisfacer los derechos de los acreedores en el caso en que los derechos de crédito del concesionario hayan sido objeto de titulación.

La Concesión Demanial:

No es propiamente un APP si bien se describe aquí por su interés en tanto que requiere la involucración del sector privado. Cumple las siguientes características:

- Prestación de un servicio portuario utilizando en exclusiva una parte del dominio portuario.
- Ocupación del dominio público portuario con obras o instalaciones no desmontables o usos por plazo superior a tres años. Estas concesiones sólo podrán otorgarse para usos, obras e instalaciones que se ajusten a las determinadas en el Plan Especial de Ordenamiento de la Zona de Servicio del Puerto o en el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (ver siguiente apartado relativo a Autorizaciones Demaniales).
- El plazo máximo de las concesiones será de 35 años.

El proceso de otorgamiento de la concesión puede iniciarse a petición del interesado (iniciativa privada) o por concurso convocado por la Autoridad Portuaria. Aunque la concesión se solicite por parte de un interesado, la Autoridad Portuaria

debe decidir sobre la adecuación del proyecto de concesión a las necesidades portuaria; además, previo al otorgamiento, hay un trámite de competencia mediante el cual otros interesados pueden presentar sus proposiciones al respecto. De esta forma se garantiza la concurrencia y el libre acceso a la prestación de los servicios portuarios.

Autorizaciones Demaniales:

Tampoco considerada una APP en tanto no suele requerir de financiación y tiene por objeto realizar obras fijas y siempre que el plazo de ocupación sea inferior a tres años. En concreto, está sujeta a autorización de la Autoridad Portuaria la ocupación del dominio público portuario con bienes muebles o instalaciones desmontables o sin ellos por plazo no superior a tres años.

Las autorizaciones sólo podrán otorgarse para los usos y actividades permitidos en las zonas de servicio de los puertos y, al igual que en el caso de las concesiones, el procedimiento de otorgamiento podrá iniciarse a petición del interesado o por concurso convocado por la Autoridad Portuaria.

4.3.7. Enfoque en cuanto a control y supervisión de las obligaciones y especificaciones técnicas del servicio y marco de penalizaciones

Como ya se ha comentado en este apartado las labores de control y supervisión de las concesiones portuarias recaen en la Autoridad Portuaria o en el Titular del Puerto (en el caso de los puertos de las CC.AA.) que es la administración competente. Estas labores de control se establecen en los Pliegos.

En general, los incumplimientos por parte del concesionario dan lugar a la imposición de penalidades de carácter económico. Independientemente de lo anterior, en los casos previstos, se puede declarar además el secuestro o la resolución de la concesión al igual que en cualquier contrato de concesión administrativa.

Las Autoridades Portuarias, a través de sus Servicios Técnicos inspeccionan regularmente la explotación y conservación de las instalaciones, atendiendo de modo especial, al aspecto de conservación de las obras e instalaciones. Por causa de infracción comprobada en lo que respecta al cumplimiento y utilización de la obra objeto de explotación o instalaciones anejas, regularidad en el servicio de limpieza, mantenimiento, trato con el público y, en general, cualquier otro extremo que pueda implicar inobservancia o incumplimiento del contenido de estas condiciones, la Autoridad Portuaria se reserva la facultad de imponer sanciones al adjudicatario, con arreglo al procedimiento que figura en las cláusulas del Régimen Jurídico y Disciplinario de los Pliegos de condiciones.

Asimismo, si de la inspección se observara que el concesionario hubiese incurrido en un incumplimiento grave de sus obligaciones de forma que se pusiera en peligro la explotación, se estará a lo dispuesto en el régimen de penalizaciones.



**ANEXO 1. TABLA ANALÍTICA DE LOS
PRINCIPALES PROYECTOS DE
ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS
EN EL SECTOR DE PUERTOS Y
AEROPUERTOS**

**ANEXO 1. TABLA ANALÍTICA DE LOS PRINCIPALES
PROYECTOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN EL
SECTOR DE PUERTOS Y AEROPUERTOS**



**ANEXO 2. CASO DE ESTUDIO DE APP:
EL AEROPUERTO INTERNACIONAL
REGIÓN DE MURCIA**

ANEXO 2. CASO DE ESTUDIO DE APP: EL AEROPUERTO INTERNACIONAL REGIÓN DE MURCIA

Introducción

El Aeropuerto Internacional Región de Murcia (AIRM) nace de una iniciativa pública autonómica, y es el tercero - y último a día de hoy - en España declarado de interés general y fuera de la red de AENA.

Actualmente el único aeropuerto existente en la Región de Murcia es "San Javier de Murcia" (MJV), base aérea militar abierta a la aviación comercial en 1964. Sin embargo, este aeropuerto tiene algunas limitaciones que dificultan el desarrollo del tráfico aéreo:

- Slots limitados: reducido número de slots disponibles para compañías aéreas debido a su utilización en operaciones militares.
- Dificultad para aumentar la capacidad actual: la capacidad máxima del aeropuerto se estima en aproximadamente 3 millones de pasajeros, estando limitada su capacidad de ampliación.

La alternativa al aeropuerto de San Javier de Murcia, es el aeropuerto de Alicante, ubicado en torno a 60 minutos por carretera de la ciudad de Murcia.

Dadas estas circunstancias, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM), solicitó permiso al Gobierno de España para iniciar la construcción de un nuevo aeropuerto internacional con capacidad para superar las limitaciones de San Javier y ofrecer un mejor servicio al sudeste de España.

Concedidos los derechos por el gobierno español a la CARM como titular para la construcción y explotación del Aeropuerto Internacional Región de Murcia, en 2001 la CARM solicitó a una sociedad privada realizar todas las tramitaciones y gestiones propias del Titular del Aeropuerto (CARM), con la finalidad de la autorización del mismo, su declaración de interés general, Plan Director, DIA, etc.; esto es, la CARM acudió a la iniciativa privada para la planificación y financiación, tal y como permite la actual Ley de Concesiones.

Concluidas todas las actuaciones necesarias para la autorización de la construcción y puesta en marcha del aeropuerto, el Gobierno Español emitió las siguientes normativas:

- Por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 18 de marzo de 2004 se declaró como actuación de interés regional la implantación del Aeropuerto de la Región de Murcia
- Por Resolución de la Secretaría General de Medio Ambiente se formuló el 13 de mayo de 2003 la Declaración de Impacto Ambiental (DIA).
- Por Orden FOM/1067/2006 se aprobó el Plan Director del Aeropuerto de la Región de Murcia el 29 de marzo de 2006.
- Por Orden del Ministerio de Fomento FOM 1252/2003 del 21 de mayo de 2003, se autorizó la construcción del Aeropuerto de la Región de Murcia, declarándolo de interés general del Estado y determinando el modo de gestión de sus servicios.

Tras esto, se puso todo el proceso de licitación a disposición de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la cual sacó un concurso público para la concesión de obra pública del diseño, construcción, financiación, operación y mantenimiento, del Aeropuerto por concurso abierto el 8 de junio de 2006.

Resultando en 2007 adjudicataria, por un plazo máximo de 40 años, la Sociedad Concesionaria del Aeropuerto de Murcia (SCAM).

Cabe señalar que la normativa española establece que la CARM, como titular de los derechos conferidos por el Estado español, es la institución responsable de la negociación y formalización de todos los contratos de servicios que se requieran con todos los organismos estatales, tales como los contratos para la prestación de Servicios de Navegación Aérea y Servicios Meteorológicos (con AENA), Servicios de Vigilancia de Fronteras (con el Ministerio del Interior, MINT) o Servicios de Control de Aduanas (con el Ministerio de Economía y Hacienda).

Tanto la CARM, como la Sociedad Concesionaria, son responsables de aplicar las medidas para la reducción del impacto establecidas en la "Declaración de Impacto Ambiental" del Ministerio de Medio Ambiente.

La Sociedad Concesionaria es, asimismo, responsable de cumplir las normativas operativas de la Organización Internacional de Aviación Civil (OACI) y la Dirección General de Aviación Civil española (DGAC). La DGAC es la institución que se encargará de supervisar el cumplimiento de estas normativas y de autorizar a la Sociedad para que comiencen las operaciones comerciales en el AIRM.

Características de la licitación

Los siguientes plazos máximos regían las distintas fases del proyecto:

- A) Elaboración del Proyecto: máximo de 6 meses desde la fecha de firma del contrato
- B) Ejecución de las obras e instalaciones: máximo de 24 meses desde el acta de comprobación del replanteo al acta de comprobación
- C) Plazo de la concesión: máximo de 40 años desde la fecha de la firma del contrato de concesión

La Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes – órgano contratante en representación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia - facilitó la siguiente documentación a los licitadores:

- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
- Pliego de Prescripciones Técnicas.
- Estudio de viabilidad.
- Estudio de impacto ambiental.
- Prospección y Estudio del Patrimonio Histórico de los terrenos afectados por el Aeropuerto (derivado de la D.I.A.) e informe de la Dirección General de Cultura de fecha 17 de abril de 2006.
- Estimación del mercado potencial de actividades de carga del Aeropuerto de la Región de Murcia.

- Estimación del mercado potencial y estudio de la demanda potencial de viajeros del Aeropuerto de la Región de Murcia.
- Estudio sobre los beneficios e impactos directos, indirectos e inducidos del nuevo Aeropuerto de la Región de Murcia.
- Plan Director del Aeropuerto de la Región de Murcia
- Evaluación de la contaminación acústica de las operaciones del Aeropuerto de la Región de Murcia (derivado de la D.I.A.) e informe del Ministerio de Medio Ambiente de fecha 18 de noviembre de 2004.
- Estudio Hidrológico e Hidráulico de las Ramblas de Corvera y del Ciprés y diseño de medidas correctoras (derivado de la D.I.A.) e informe del Ministerio de Medio Ambiente de fecha 12 de abril de 2005.
- Estudio sobre determinación de los rangos altitudinales de riesgo para la avifauna (derivado de la D.I.A.).
- Estudio de comprobación del emplazamiento, naturaleza, linderos, titularidad y valoración de los derechos y bienes afectados y actualización del parcelario de la expropiación forzosa con motivo de la obra del Aeropuerto de la Región de Murcia. (Se ha actualizado la valoración en el Anteproyecto)
- Estudio de reposición de la vía pecuaria denominada "Cordel de Fuente Álamo" en la Región de Murcia (derivado de la D.I.A.).
- Plan de Desarrollo Rural.
- Anteproyecto para la implantación del Aeropuerto de la Región de Murcia aprobado por Orden del Consejero de Obras Públicas, Vivienda y Transportes de fecha 8 de mayo de 2006.
- Estimación actualizada del mercado potencial y estudio de la demanda potencial de viajeros del Aeropuerto de la Región de Murcia.

Toda esta documentación, junto con la oferta – técnica y económica – realizada por el adjudicatario, constituyó, en líneas generales, el contrato de "Concesión Administrativa para la Construcción y Explotación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia" del proyecto.

- a) El citado Pliego de Condiciones Administrativas Particulares establecía, entre otros aspectos, la necesidad de demostrar por parte de cada licitante - o grupo de licitantes - el cumplimiento de los siguientes criterios tanto técnicos y económicos, como garantía para la Administración acerca de la capacidad del futuro adjudicatario para cumplir adecuadamente con el objeto del contrato durante la vida del mismo. En este sentido, los licitadores - tanto nacionales como extranjeros - debían justificar su solvencia económica, demostrando, por ejemplo, contar con una *"cifra de negocio global del licitador o grupo de licitadores, en el curso de los tres últimos ejercicios, superior a 50 millones de euros anuales."*
- b) En lo que respecta a la justificación de la solvencia técnica, los licitadores fueron requeridos de los siguientes documentos y ajustarse a los criterios que a continuación se definen.
 - b.1) *Relación acreditada de experiencia en construcción y*

explotación de infraestructuras del transporte (carreteras, ferrocarriles, puertos o aeropuertos) de volumen similar al objeto del concurso gestionadas por el licitador o licitadores que formen parte de la unión de empresas en los cinco últimos años, incluyendo importes o cifra de negocio anual y beneficiarios de los mismos.

- b.2) Declaración del material, instalaciones y equipo técnico de que disponga la empresa o empresas para la realización del contrato.*
- b.3) Medios humanos propuestos, incluyendo los CV de al menos los cinco profesionales en las funciones más relevantes (al menos autor del proyecto, jefe de obra del aeropuerto, jefe de explotación y responsable de medio ambiente). Para cada uno se incluirá la dedicación total prevista en días (total o parcial).*

Matriz de riesgos

La asignación de los principales riesgos del proyecto recogida en los pliegos del concurso se detalla en la tabla a continuación.

Riesgo	Administración Pública	Concesionario	Observaciones
Diseño y construcción		X	<p>El Concesionario es responsable de la elaboración del proyecto de construcción de acuerdo con las especificaciones presentadas en su oferta y ajustándose en todo caso a los requisitos expresados en el Anteproyecto, Plan Director, la Declaración de Impacto Ambiental, sin perjuicio de las modificaciones que el licitador pudiese realizar en su oferta e incluir los bienes y derechos afectados por la expropiación.</p> <p>Al finalizar la ejecución de las obras, la Administración establecerá el Precio Final reconocido de las mismas. Este Precio Final Reconocido de la Obra se compondrá de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coste de las inversiones ofertado y aprobado para la realización de las obras definidas como objeto del contrato. • Más/Menos importe de ejecución de las modificaciones de proyecto aprobadas, en su caso, por la Administración.
Puesta en marcha		X	<p>El Concesionario tiene derecho al restablecimiento del equilibrio financiero del contrato en caso de que no sea posible el inicio de la actividad aeroportuaria por causas ajenas al mismo. Además, en el caso de que el Concesionario se retrase en la ejecución de la obra por causa imputable a la Administración o a fuerza mayor y en el caso de que se introdujesen modificaciones en el Proyecto una vez aprobado.</p>
Expropiaciones	X		<p>La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia es la responsable de ordenar el inicio del proceso de expropiación del suelo, recayendo la condición de beneficiario en el Concesionario. El precio del contrato ha de incluir la inversión requerida para la expropiación de los terrenos pertenecientes a la zona de servicios aeroportuarios</p>
Arqueológico		X	<p>El Concesionario tiene la obligación de adoptar o imponer a terceros todas las precauciones que para la extracción de objetos hallados en los terrenos de las obras y que le sean indicadas por la Administración. El Concesionario es, así mismo, responsable de las sustracciones o desperfectos que se puedan producir en relación con los referidos objetos.</p> <p>El Concesionario debe proteger en todo momento el patrimonio arqueológico y cultural de la</p>

Riesgo	Administración Pública	Concesionario	Observaciones
			<p>zona.</p> <p>En relación con los daños y perjuicios derivados de las eventuales paralizaciones de obra, el Concesionario tiene derecho a ser reembolsado por los gastos incurridos según la legislación vigente de patrimonio cultural.</p>
Medioambiental		X	El Concesionario ha de respetar la Declaración de Impacto Ambiental, tanto en la fase de elaboración del proyecto como en la fase de ejecución de las obras, así como todas las resoluciones que en materia de prevención medioambiental puedan dictar en un futuro los órganos de las Administraciones Públicas. Así mismo está obligado a elaborar toda la documentación de carácter medioambiental necesaria, así como pedir los permisos necesarios.
Coste de la financiación		X	Los riesgos financieros de los proyectos son por cuenta del Concesionario, detallando el cálculo y los criterios de aplicación en la partida propia de Gastos Financieros por Financiación Básica, dentro del Plan Económico-Financiero presentado en la licitación.
Demanda / disponibilidad		X	El Concesionario asume el riesgo y ventura de la evolución de tráfico aéreo sin que pueda reclamarse compensación alguna por el hecho de que la evolución real de tráfico se separe de lo previsto en la prognosis de tráfico que aquél aporte en su oferta.
Sobrecostes explotación		X	El Concesionario asume los riesgos económicos de la explotación del servicio en los términos que contemple el Plan Económico Financiero que como parte integrante de su oferta tendrá carácter contractual.
Inflación		X	El importe económico de las tarifas deberá ser autorizado por la Administración a propuesta del Concesionario, así como sus revisiones.

Riesgo	Administración Pública	Concesionario	Observaciones
			Estas revisiones se producirán, de modo normal de forma anual mediante la aplicación de las variaciones del Índice General de Precios de Consumo para el Conjunto Nacional al importe de dichas tarifas, importe que habrá quedado determinado razonadamente en el Plan Económico Financiero presentado por el Concesionario.
Progreso y cambio regulatorio		X	<p>El Concesionario ha de mantener y explotar las obras de conformidad con lo que en cada momento, y según el progreso de la ciencia, disponga la normativa técnica, medioambiental, de accesibilidad y eliminación de barreras y de seguridad de los usuarios que resulte de aplicación.</p> <p>El Concesionario queda obligado a aplicar la normativa correspondiente, no teniendo derecho a exigir indemnización alguna, por parte de la Administración, derivada de cargas económicas para poner en práctica dicha medida, salvo que la misma suponga una modificación sustancial en el equilibrio económico-financiero de la concesión.</p>
Cancelación anticipada	X	X	<p>Si la concesión hubiese de ser resuelta por incumplimiento del Concesionario, éste estará obligado a satisfacer los importes y soportar las consecuencias jurídicas que se determinan en el pliego.</p> <p>A estos efectos, la Administración puede hacer uso de las garantías provisionales y definitivas entregadas por el Concesionario para resarcirse de las anteriores penalidades.</p> <p>El pliego del concurso considera la modalidad de <i>Secuestro de la Concesión</i>, que consiste si del incumplimiento del contrato por parte del concesionario derivare perturbación del servicio público estimada por la Administración y ésta no decidiera la resolución del contrato, podrá acordar la intervención del mismo, hasta que aquella desaparezca. En todo caso el empresario deberá abonar a la Administración los daños y perjuicios que efectivamente le haya irrogado.</p> <p>La citada intervención también podrá acordarse en los casos en que el concesionario no pueda hacer frente, temporalmente y con grave daño social, a la explotación del aeropuerto por causas ajenas al mismo.</p>

Riesgo	Administración Pública	Concesionario	Observaciones
Fuerza Mayor	X		<p>En casos de fuerza mayor <u>y siempre que no exista actuación imprudente por parte del Concesionario</u>, éste tendrá derecho a una indemnización por los daños y perjuicios que se le hubieren producido.</p> <p>Tendrán la consideración de casos de fuerza mayor los siguientes: a) incendios causados por la electricidad atmosférica, b) fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes, y c) destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público.</p>

Mecanismo de pago

A los efectos del pliego, se preveía que el precio a satisfacer por la Administración por la realización de las obras de las instalaciones aeroportuarias y zona de actividades complementarias, es equivalente al importe económico estimado del derecho de explotar las mismas durante el plazo de duración del contrato, por lo que la Administración no debía satisfacer cantidad alguna en pago de la realización de las mismas.

Asimismo, en el pliego, existía la posibilidad de acogerse a los siguientes mecanismos de pago:

- Aportaciones económicas por la CARM, a modo de ayuda y ligadas directamente a los ingresos previstos por el Concesionario, a los estimados como mínimos necesarios para hacer frente a la explotación y a las obligaciones financieras
- Retribución por parte de la CARM en función del uso de la infraestructura con arreglo al Plan Económico presentado
- Aportaciones públicas para la construcción de la obra: El concesionario podía solicitar a la CARM un préstamo participativo, por un importe máximo de 30M€, bajo las siguientes premisas:
 - El desembolso del préstamo participativo podía dividirse en dos periodos coincidiendo con el proyecto y la ampliación, de acuerdo a lo establecido por el concesionario e indicando en su oferta, los importes y el momento en que solicitará cada uno de ellos.
 - Se devengarían intereses desde el día del desembolso, produciéndose el pago semestralmente, a partir del tercer año a contar desde el primer día, a fecha vencida.
 - El tipo de interés sería variable, con un mecanismo anual de revisión que tomaría como base el valor medio del Euríbor a doce meses, correspondiente al último dato mensual publicado por el Banco de España
 - El porcentaje de los ingresos que sería reintegrado a la CARM en concepto de retribución por participación en el negocio a través del préstamo participativo, se establecía en un 0,03% de los ingresos totales que obtuviese el concesionario, por cada millón de euros de préstamo participativo que solicitase, siempre que obtuviese un beneficio neto total positivo ese año.

Es importante destacar que la oferta presentada por la SCAM, renunciaba al derecho de acogerse a los mecanismos de pago anteriormente señalados.

Por otra parte dentro del Plan Económico-Financiero presentado por cada licitador, al menos se debía detallar y justificar el importe año a año de los Ingresos propios que, en su caso, se preveía percibir, distinguiendo al menos las siguientes partidas:

- En el Plan Económico-Financiero del Aeropuerto
 - Ingresos Aeronáuticos, desglosando pasajeros y mercancías
 - Ingresos Comerciales, desglosados en diferentes conceptos

- Otros Ingresos de Explotación
- En el Plan Económico-Financiero de las Actividades Complementarias
 - Los Ingresos de cada una de las Actividades que vayan a representar un porcentaje superior al 25% de los Ingresos totales por Actividades Complementarias
 - El resto de los Ingresos por Actividades Complementarias

El Plan Económico-Financiero del Aeropuerto debía detallar los Ingresos Aeronáuticos previstos por el Licitador, haciendo expresas tanto las bases de cálculo como los importes unitarios previstos para cada año, todo con las desagregaciones o las categorías que el Licitador estimaría pertinentes, respetando las pautas anteriores. El desglose ofrecido de cada uno de estos conceptos sería tenido en cuenta a efectos de determinar la puntuación que mereciera cada oferta dentro de los criterios económicos.

Los importes unitarios incluidos en la Propuesta por el Licitador Concesionario:

- Debían incluir las Tarifas Máximas aeronáuticas y no aeronáuticas aplicables en el Aeropuerto de Murcia
- Tendrían carácter contractual, permaneciendo invariables, salvo acuerdo posterior entre Concesionario y Administración
 - El régimen de actualización anual sería mediante la aplicación de las variaciones del Índice General de Precios de Consumo para el Conjunto Nacional al importe de dichos precios.

En el caso de las tarifas máximas a aplicar, el licitador debía adjuntar una tabla con el desglose de las principales tarifas tanto por actividades aeronáuticas como no aeronáuticas. Los conceptos, que como mínimo debían incluirse, se listan a continuación:

- Aterrizaje
- Seguridad
- Estacionamiento de aeronaves
- Utilización de infraestructuras e instalaciones aeroportuarias complementarias
- Autorizaciones de uso
- Principales suministros
- Cualquier otro que el licitador considere oportuno incluir

Valoración de ofertas. Variables de adjudicación y puntuaciones

Para la determinación de la oferta más ventajosa, la mesa de contratación, procedió a valorar las proposiciones admitidas en base a la ponderación de los diferentes criterios:

- Criterios técnicos: 550 puntos
 - Proyecto y construcción: (275 puntos)

- Explotación: (200 puntos)
- Mejoras: (75 puntos)
- Criterios económicos: 450 puntos

La calificación total de cada proposición se obtuvo como resultado de la suma de las puntuaciones obtenidas para cada uno de estos sub-criterios:

Criterios Técnicos: Proyecto y Construcción

CONCEPTO	DESCRIPCION	FORMA DE VALORACIÓN	PUNTOS
1. Plan de Construcción de la fase de apertura y ampliaciones	Justificación de los plazos	Detalle del plan de trabajo y posibilidad de cumplir los plazos parciales (20 puntos)	125
	Componentes del Plan de Construcción	Realismo de los procedimientos propuestos, coherencia entre actividades y asignación de medios (80 puntos)	
	Aspectos complementarios	Medidas de integración ambiental, planes de calidad y seguridad y salud (25 puntos)	
2. Descripción de la propuesta de diseño aeroportuario	Propuesta de diseño aeroportuario	Solución funcional, calidad de los materiales propuestos y grado de definición de los mismos, distribución en planta, tipos de instalaciones propuestas. Igualmente se valorará toda aquella información de detalle que permita obtener una idea más precisa y exacta respecto de la propuesta de cada licitador (100 puntos)	150
	Detalle en la justificación de las soluciones propuestas	Grado de detalle en los planos y anejos aportados, justificación de materiales y calidades, justificación de los aspectos funcionales mediante análisis y croquis descriptivos (25 puntos)	
	Previsión de ampliaciones	Compatibilidad del diseño del Aeropuerto en un horizonte a largo plazo. Coherencia entre el estudio de demanda y las soluciones planteadas (15 puntos)	
	Diseño de la terminal	Singularidad y funcionalidad de la terminal del Aeropuerto (10 puntos)	
Sub-Total			275

Criterios Técnicos: Explotación

CONCEPTO	DESCRIPCION	FORMA DE VALORACIÓN	PUNTOS
1. Plan de Explotación	Coherencia de los estudios de demanda de servicios	Hipótesis adoptadas en los estudios de tráfico global y su afección al uso de cada uno de los servicios ofrecidos (40 puntos)	150
	Detalle de los componentes del Plan de Explotación	Grado de detalle en los planes de rutas, marketing, desarrollo comercial, mantenimiento y conservación, seguridad y vigilancia,... (60 puntos)	
	Propuesta de servicios aeroportuarios	Rigor en la descripción de servicios propuestos y grado de conocimiento y detalle de los mismos. Actividades de los usuarios cubiertas por los servicios propuestos. Sistema propuesto para la medición de la calidad de los servicios. (50 puntos)	
2. Plan de desarrollo de actividades complementarias	Actividades propuestas y componentes del Plan de desarrollo	Actividades que se desarrollarán y planificación de las mismas. Grado de detalle de las propuestas y racionalidad de las mismas. Detalle de las fases de desarrollo	30
3. Material que se propone entregar	Documentación o procedimientos de control que se compromete a entregar a la Administración	Relación de los informes que el licitador se compromete a poner a disposición de la Administración, información aportada y periodicidad de los mismos. Se valorarán especialmente los sistemas y procedimientos propuestos para la comunicación de la información económica y financiera	20
Sub-Total			200

Criterios Técnicos: Mejoras

CONCEPTO	DESCRIPCION	FORMA DE VALORACIÓN	PUNTOS
1. Mejoras funcionales	Capacidad máxima del Aeropuerto	Capacidad máxima del Aeropuerto a partir del elemento de diseño más restrictivo con inversiones a cargo del licitador sobre un mínimo de 3 millones de pasajeros anuales, independientemente del momento en el que se proponga el aumento de capacidad. La oferta que presente una capacidad final mayor obtendrá la máxima puntuación y no se puntuarán las ofertas con la capacidad mínima (35 puntos).	50
	Acciones para el aumento del tráfico de pasajeros	Mejoras orientadas al aumento del tráfico de pasajeros con acciones debidamente justificadas que favorezcan el crecimiento de tráfico durante los tres primeros años de explotación. La oferta que presente las medidas más sólidas para la captación de pasajeros obtendrá la máxima puntuación, y no se puntuarán aquellas ofertas que no presenten medidas (15 puntos)	
2. Mejoras de calidad	Mejoras relativas a la calidad de la construcción de las instalaciones o la calidad del servicio que se preste	Mejoras relativas al diseño, los materiales propuestos para la obra civil, instalaciones o sistemas con repercusión sobre la calidad del servicio que se preste, que resalten por su especial naturaleza o su carácter innovador. Se otorgará la máxima puntuación a la oferta con mayor número de mejoras en este aspecto y cero puntos si no se incluyen mejoras.	15
3. Mejoras medioambientales	Mejoras relativas a cuestiones medioambientales	Se valorarán las propuestas de mejora medioambiental para la construcción y explotación, así como el empleo de equipos de generación de energías renovables: solar fotovoltaica, solar térmica, eólica...	10
Sub-Total			75

Criterios Económicos

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN	FORMA DE VALORACIÓN	PUNTOS
1. Calidad del Plan Económico-Financiero	Detalle del desglose por conceptos	Grado de elaboración, detalle en el desglose de ingresos y gastos, realismo y justificación de las hipótesis de tráfico adoptadas, coherencia global en el planteamiento de actividades aeroportuarias, (70 puntos).	110
	Grado de compromiso de la financiación	Estado de los compromisos asumidos por entidades bancarias para el cierre de la financiación, desde declaración de intenciones (cero puntos) hasta hoja cerrada de términos y condiciones (20 puntos)	
	Grado de detalle al especificar las diferentes tarifas como fuente de ingreso	Obtendrá la puntuación máxima aquella oferta que presente mayor grado de detalle en el desglose de tarifas y cero puntos aquella que no desglose sus ingresos por las diferentes tarifas (10 puntos)	
	Actividades complementarias	Nivel de detalle en la previsión de ingresos por actividades complementarias, (10).	
2. Importe total del préstamo participativo	Préstamo participativo que se solicita a la CARM para completar la financiación	Importe total del Valor Actual de los desembolsos del préstamo participativo que se solicita a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, actualizado a 1 de junio de 2006 con una tasa del 6% en función de los importes y períodos de desembolso. A estos efectos exclusivamente, y para permitir una comparación homogénea de las ofertas, se considerará que la petición para la construcción de la ampliación se realiza en el año 2017. Obtendrá la máxima puntuación el valor más bajo y cero puntos el importe máximo permitido. El resto de ofertas intermedias obtendrán una puntuación interpolada linealmente entre ambos puntos.	80

<p>3. Importe total de las aportaciones de la CARM</p>	<p>Valor Actual Neto de las aportaciones requeridas a la CARM según el Plan de Negocio</p>	<p>El importe será el resultado de actualizar a 1 de junio de 2006 con una tasa del 6% el flujo de aportaciones solicitadas a la CARM, obtenido año a año como la diferencia entre:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La curva de ingresos estimada como suma de los ingresos de todas las actividades desarrolladas en relación con el Aeropuerto - La curva de ingresos mínimos necesarios para hacer frente a los compromisos de explotación y financiación del Aeropuerto y <p>La puntuación de las ofertas se realizará según los siguientes criterios :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obtendrá la máxima puntuación la oferta cuyo VAN de la aportación requerida sea más bajo, siempre que a su vez sea inferior o igual al 50% de la media aritmética de los VAN de las ofertas aceptadas. Si no existieran ofertas con VAN inferior al 50%, la máxima puntuación corresponderá al 50% de la media aritmética de los VAN de las ofertas aceptadas. - La puntuación cero puntos corresponderá a valores del VAN de la aportación requerida iguales o superiores al 150% de la media aritmética de los VAN de las ofertas aceptadas. - El resto de ofertas intermedias obtendrán una puntuación interpolada linealmente entre los valores descritos en los puntos anteriores. 	<p>200</p>
<p>4. Participación de la CARM en los beneficios después de impuestos del Concesionario que excedan a los previstos en su Plan de Negocio</p>	<p>Porcentaje que se ofrece a la CARM sobre los beneficios acumulados que excedan a los previstos en su Plan de Negocio</p>	<p>Porcentaje sobre la cifra de beneficio que exceda a los previstos por el Concesionario en su plan de negocio ofrecido a la CARM</p> <p>Obtendrán cero puntos las ofertas con el porcentaje mínimo y máxima puntuación las ofertas cuyos porcentajes sean superiores en más de un 50% al valor de la media aritmética de los porcentajes de las ofertas aceptadas. El resto de ofertas intermedias obtendrán una puntuación interpolada linealmente entre ambos puntos.</p>	<p>60</p>
<p>Sub-Total</p>			<p>450</p>

Licitación: convocatoria, ofertas recibidas, y adjudicación

El anuncio de convocatoria del concurso tuvo lugar el 8 de junio de 2006, concediéndose un total de 150 días naturales a los potenciales oferentes para el análisis de la documentación facilitada y/o disponible y para la elaboración y presentación de las propuestas.

Para esta licitación, concurrieron 4 grupos liderados por grandes empresas constructoras, financieras y de ingeniería en España con presencia internacional, entre las que destacan:

- Sacyr
- FCC
- Acciona

Una vez recibidas las citadas ofertas, la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes invirtió 10 meses hasta proceder al anuncio del adjudicatario preferente, que resultó ser la SCAM, grupo integrado por: Caja Murcia, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Cementos la Cruz, Grupo Fuertes, Grupo Monthisa, Inocsa y Sacyr.

La adjudicación firme se anunció el 23 de abril de 2007, consecuentemente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, precisó **11 meses** para la convocatoria del concurso, valoración de las propuestas recibidas y la adjudicación de la concesión.

La Sociedad Concesionaria Aeropuerto de Murcia – está compuesta por las siguientes empresas y con las siguientes participaciones en el accionariado:

Sacyr Vallehermoso	60%
Caja Murcia	6,66%
Caja de Ahorros del Mediterráneo (CAM)	6,66%
Grupo Fuertes	6,66%
Grupo Monthisa	6,66%
Inocsa	6,66%
Cementos La Cruz	6,66%

La oferta del consorcio ganador obtuvo la más alta puntuación tanto en la valoración de los criterios técnicos como en la valoración de los criterios económicos, con un total de 833,51 puntos; la valoración de los proyectos técnicos dejó prácticamente fuera a dos participantes, compitiendo finalmente dos grupos. La diferencia entre el consorcio ganador se obtuvo principalmente en la valoración de la oferta económica.

Condiciones de Financiación

La propuesta presentada iba respaldada por carta de apoyo y oferta indicativa de condiciones y términos de financiación de las entidades financieras siguientes: Caja Madrid y Banco Espirito Santo Investment.

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

Apalancamiento máximo: 80%

Plazo máximo de la deuda senior: 20 años

Plazo de carencia: 36 meses

Margen (promedio) sobre Euribor: 4,14%

Comisiones:

Apertura: N/D

Disponibilidad: 40 pb1 por año sobre los saldos no dispuestos, calculados sobre una base de 360 días

Agencia: 15.000€

RCSD mínimo: 1,60x

% Swap: 50%

Acontecimientos relevantes desde inicio de periodo de concesión

- A fecha de hoy, no existe ninguna variación en la estructura societaria de la sociedad concesionaria, ni de los porcentajes de participación.
- El aeropuerto goza de una elevada participación del gobierno regional en la promoción del mismo, apoyada por el Instituto de Fomento de la Región de Murcia, es la agencia de desarrollo de la Región de Murcia, enmarcada en la Consejería de Nuevas Tecnologías, Industria y Comercio de la Comunidad Autónoma.
- No se han realizado cambios al proyecto originalmente presentado. El calendario de construcción está cumpliendo los plazos previstos. Actualmente los trabajos de construcción se centran en la construcción de la terminal de pasajeros.
- Una vez finalizadas las obras de construcción, el Aeropuerto se someterá a un periodo de prueba de 3 meses para cumplir con el proceso de certificación de la DGAC que se solicitará a finales de 2010. La apertura de AIRM se estima para el primer trimestre de 2011.

Conclusiones

El proyecto de construcción y explotación del Aeropuerto Internacional Región de Murcia, se basa en un concepto de aeropuerto global e innovador, que aborda las

necesidades de la creciente demanda y crea una infraestructura aeroportuaria eficiente para la región.

En líneas generales, podemos concluir los siguientes puntos:

- El aeropuerto ha sido diseñado como aeropuerto de bajo coste, orientado a acoger de una manera más adecuada que los aeropuertos tradicionales las operaciones de las aerolíneas de bajo coste.
- En el diseño del aeropuerto se han tenido en cuenta las necesidades de los futuros usuarios de las instalaciones. Así, durante la fase de diseño, la Sociedad Concesionaria consultó los aspectos esenciales del proyecto con las principales aerolíneas *low-cost* que operan en la región.
- Como resultado, el proyecto de aeropuerto garantiza su adecuación a los requisitos operativos de los futuros usuarios del mismo.
- El lado tierra del aeropuerto se ha proyectado como un área rentable preparada para establecer negocios orientados al sector de bajo coste, como *outlets*, hoteles económicos, etc., que serán más atractivos para la principal clientela usuaria de las aerolíneas de bajo coste.
- Los permisos para la construcción del aeropuerto limitaron su capacidad a un máximo de tres millones de pasajeros. Sin embargo, durante el proceso de licitación para la selección de la promotora privada, resultó evidente que dicha capacidad podría superarse muy fácilmente. De hecho, los cuatro licitadores que participaron en el proceso presentaron una oferta con una capacidad superior a esos tres millones de pasajeros.
- En particular, el proyecto de la Sociedad Concesionaria prevé una capacidad de cinco millones para la primera fase, una opción de ampliación básica hasta alcanzar una capacidad máxima de 8,6 millones y una opción de ampliación definitiva que aumentaría la capacidad del aeropuerto a largo plazo a más de 13 millones de pasajeros.