



COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN LAS AUTOVÍAS GALLEGAS: UN PEAJE ELEVADO PARA EL CONTRIBUYENTE

Eloy Morán Méndez

emoran@ccontasgalicia.es

Seminario de Eurorai

Oviedo, abril de 2025





Autovías de la Xunta

Autopistas

Todos los tramos
afectados

Xunta Tramos
de la Xunta
Estado afectados

AG-56

Santiago de Compostela - Brión

■ **2035**

16 km

AG-11

Autovía do Barbanza

■ **2036**

40 km

AG-47

Autovía do Salnés

■ **2035**

19 km

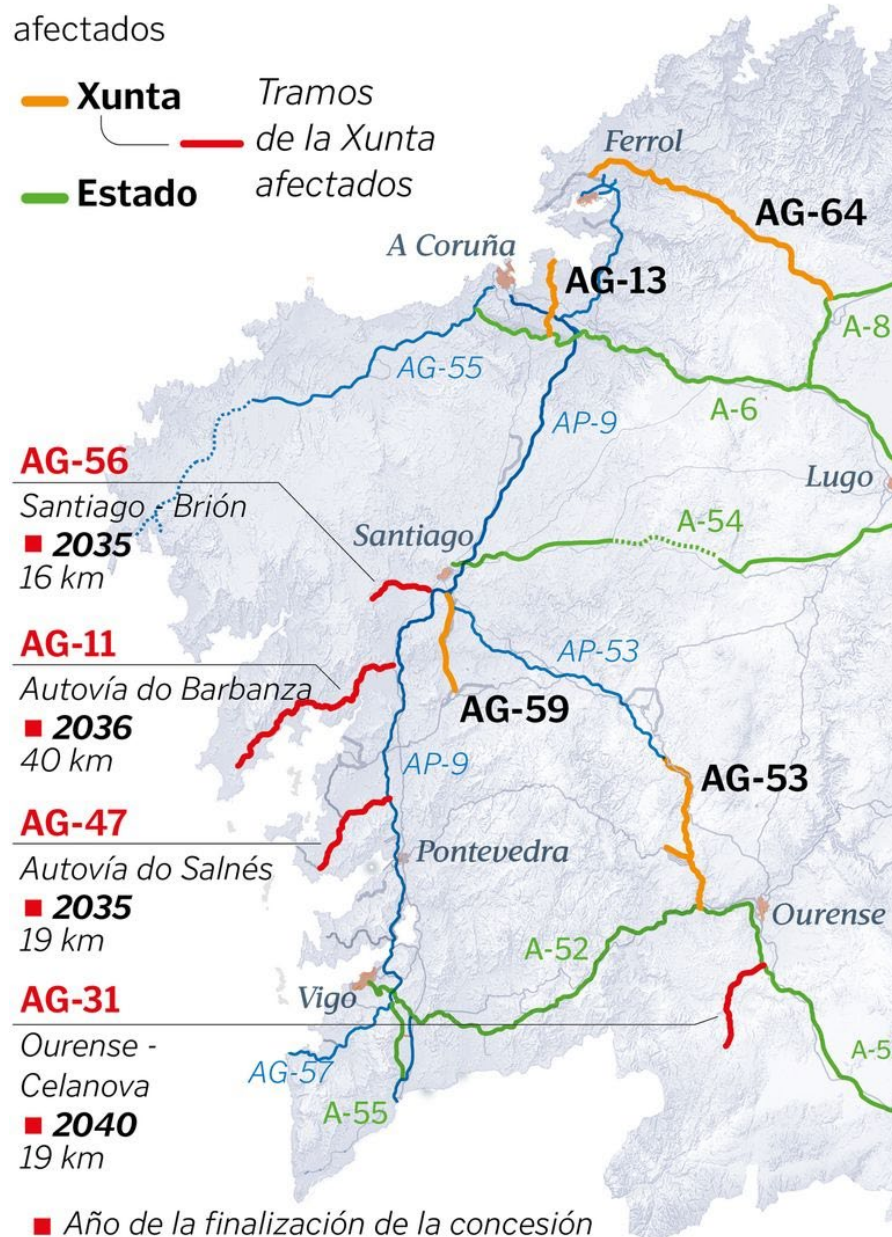
AG-31

Ourense -
Celanova

■ **2040**

19 km

■ Año de la finalización de la concesión



En Galicia hay 5 autovías en colaboración público-privada

Autovía	Fecha del contrato	Apertura a tráfico	Finalización concesión	Longitud (Km)	Inversión (M€)	Pagos previstos (M€)
AG-56 <i>Santiago-Brión</i>	2005	2008	2035	16	103	319
AG-41 <i>Salnés</i>	2005	2008	2035	19	44	180
AG-11 <i>Barbanza</i>	2006	2008	2036	40	94	332
AG-31 <i>Celanova</i>	2009	2013	2040	19	96	251
AG-55 <i>Costa da Morte</i>	2011	2016	2038	27	134	561
					471 M€	1.643 M€

5 contratos de concesión de obra. 4 con peaje en sombra (canon demanda) y 1 canon de disponibilidad:

- **Concesionario (empresa privada):** diseña, construye, financia y explota
- **Administración:** Paga un canon anual en función de la demanda (tráfico de la autovía) y la disponibilidad (calidad). Son autovías gratuitas para el usuario, ya que son por el contribuyente pagadas de forma aplazada con cargo a los presupuestos públicos

El Consello de Contas de Galicia realizou dos auditorías

2011 (evaluación inicial): Analiza las fases de **planificación** de las infraestructuras, proceso de **contratación** y elección del concesionario, **construcción** de las autovías y los primeros años de explotación en 3 de ellas.

2023 (evaluación intermedia): se centró en la **explotación** de las autovías **y**, en particular, en las **renegociaciones contractuales**

Planificación: ¿Por qué se optó por la colaboración público–privada?

Fundamento formal:

Restricciones presupuestarias (“**no hay dinero**”), aunque en 3 de los 5 casos sí había margen presupuestario para encajar las inversiones



Criterio SEC

- **Transferencia del riesgo** de construcción y del de demanda o disponibilidad
- Permite **fraccionar y aplazar** el impacto en el déficit y la deuda
- Distorsiona la racionalidad en la toma de decisiones (sesgo contable)
- Fuerte componente subjetivo de interpretación

Motivo real:

Evitar la consolidación, aunque finalmente sólo 1 de las 5 consiguió no consolidar

Recomendación:

Usar la colaboración público-privada sólo si está basada en estudios coste-beneficio que muestren su rentabilidad económica y social y no en motivos contables

La Xunta frena la financiación privada forzada por el Consello de Contas

Infraestructuras ya no licitará más obra por el procedimiento de pago aplazado



PABLO LÓPEZ 🐦

Santiago - 22 OCT 2011 - 07:00 CEST

Contratación: ¿Fueron eficaces los criterios de selección?

Autovías	Baja de licitación	¿La oferta ganadora presenta el precio más bajo?	¿La oferta ganadora presenta el plan más realista?	Desviación del tráfico real sobre previsión
AG-56 <i>Santiago-Brión</i>	- 25%	2ª (de 8)	6º (de 8)	-17 %
AG-41 <i>Salnés</i>	- 22%	1ª (de 8)	8º (de 8)	-36 %
AG-11 <i>Barbanza</i>	- 27%	2ª (de 8)	4º (de 8)	-41%
AG-31 <i>Celanova</i>	- 24 %	1ª (de 5)	3º (de 5)	-46 %

Diseño de los criterios de valoración: primó ofertas agresivas y no planes económicos realistas

Generó un **componente estratégico de los licitadores** (ganar y después renegociar)

Construcción (I): ¿Hay retrasos en los plazos?

Autovía	Demora	%
AG-56 <i>Santiago-Brión</i>	En plazo	0%
AG-41 <i>Salnés</i>	6 meses	20%
AG-11 <i>Barbanza</i>	En plazo	0%
AG-31 <i>Celanova</i>	10 meses	29%
AG-55 <i>Costa da Morte</i>	1 año y 5 meses	77%

Las desviaciones no son significativas si las comparamos con el **76 %** de demora media de la **obra pública**

La **colaboración público-privada** es **eficaz** para construir en **plazo**

Construcción (II): ¿Hay sobrecostes?

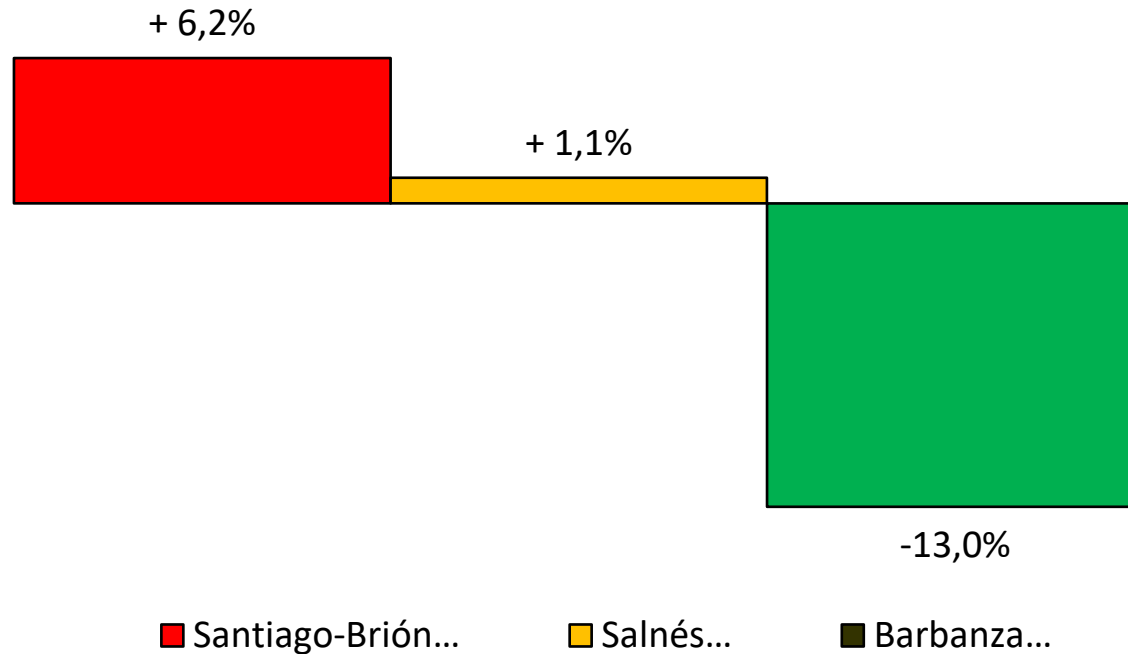
Autovía	% incrementos sobre presupuesto inicial
AG-56 <i>Santiago-Brión</i>	7%
AG-41 <i>Salnés</i>	21%
AG-11 <i>Barbanza</i>	12%
AG-31 <i>Celanova</i>	6%
AG-55 <i>Costa da Morte</i>	3%

Los **sobrecostes** también son **menores** que los de la **obra pública** realizada por el método tradicional

Mejor posición negociadora de la administración: negociación con la obra terminada y no parada

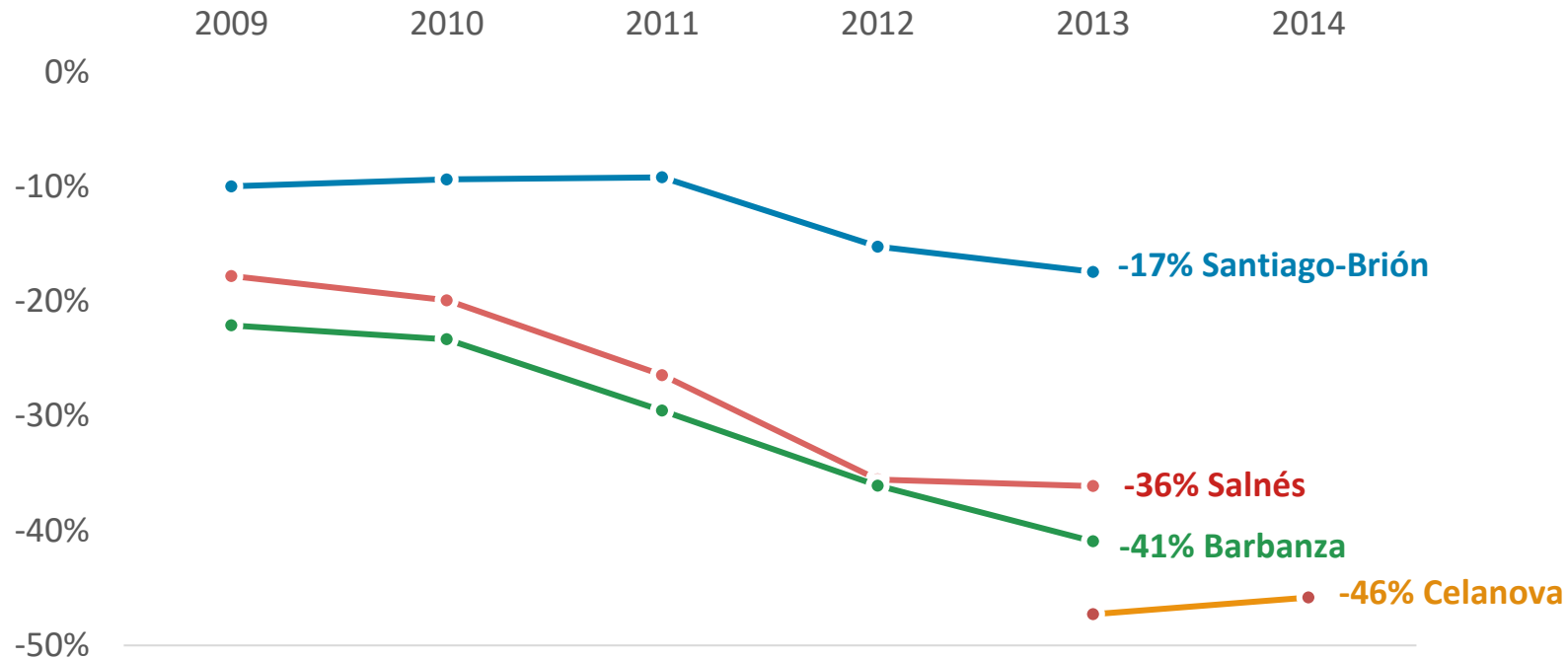
Explotación (I): ¿Se transfirió el riesgo de demanda adecuadamente?

Evaluación inicial. Comparativa alternativa público-privada Vs pública



1. **Inicialmente** los **concesionarios asumieron el riesgo de demanda**
2. El **tráfico menor del previsto** redujo sus ingresos y les generó **pérdidas** económicas
3. En ese momento inicial el **coste de la colaboración público-privado** para la administración era **menor que el de la alternativa tradicional** de contratación pública

Explotación (II): ¿Se transfirió el riesgo de demanda adecuadamente?



El **contrato y el pliego** establecían que el **riesgo de demanda** era asumido por **concesionario**

Sin embargo, se aprueba una **ley** que **habilita renegociar** los contratos **para compensar** la **caída de tráfico** y evitar la quiebra de los concesionarios

Explotación (III): ¿Se transfirió el riesgo de demanda adecuadamente?

Autovía	Incremento del peaje (en porcentaje)	Coste estimado pagos a las concesionarias (M€)
AG-56 Santiago-Brión	0%	0
AG-41 Salnés	38 %	42
AG-11 Barbanza	36 %	74
AG-31 Celanova	112 %	89
		205 M€

1. Si bien correspondería a la concesionaria asumir los riesgos de una baja demanda, fueron los **presupuestos públicos** los que **soportan** buena parte de la **caída de ingresos** de las concesionarias
2. Los **incrementos de tarifa** se calcularon para que el concesionario **cumpliese** con las ratios exigidas por los **bancos** en los contratos privados de financiación. Se **garantizan** los cobros del financiador y que el concesionario tenga **rentabilidad** positiva
3. **Lesiona el principio de igualdad entre licitadores** ya que los peajes resultantes son superiores a muchas ofertas no ganadoras
4. La Jurisprudencia consideró en casos similares que la **caída de demanda** por la crisis **no es un riesgo** imprevisible **compensable**
5. **Conclusión: No** se traspasó el riesgo de demanda de forma **eficaz**

Renegociación: ¿Qué podría haber hecho la Xunta de Galicia?

	Pagos acumulados (2014-2040)	Valor actual (6%)
Coste de la continuación de la concesión (opción escogida por la administración)	717,4	356,1
Coste de la reversión anticipada de la concesión (opción alternativa planteada por el Consello de Contas)	411,9	298,2
Total ahorro reversión anticipada	305,5 M€	57,9 M€

1. **No se evaluó** adecuadamente los **beneficios de la reversión anticipada** de la concesión
2. El Consello de Contas evidenció que era la **opción económicamente más ventajosa**
3. Además era **viable** desde un punto de financiero, contable y jurídico
4. Hubiese **evitado el riesgo moral** que supone las renegociación de los contratos

¿El mantenimiento y calidad del servicio es satisfactorio?

1. Las auditorías técnicas de funcionamiento y los indicadores de disponibilidad muestran que el **mantenimiento y la calidad del servicio es satisfactoria**
2. Los **contratos de concesión** establecen **penalizaciones** económicas **exigentes** por **mal desempeño** que se aplican
3. En la **obra pública** tradicional los **incentivos** al buen mantenimiento son **débiles**
4. La fórmula de colaboración público-privada demostró **eficacia** en este aspecto

Gobernanza: ¿Es eficaz la gestión y control administrativo?

1. No es adecuado que sea el **mismo órgano** el que **planifica, contrata, supervisa** la construcción y la explotación y decide sobre las **renegociaciones**.

Recomendación: segregar la contratación y supervisión

1. **Decisiones estratégicas no fueron adecuadas:** opción por el modelo, reglas de selección y renegociaciones
2. **Decisiones técnicas** vinculadas a las labores de inspección y control se realizan **correctamente**
3. Problema de **falta de medios y exceso de externalización en tareas esenciales** (infomes de valoración base de las adjudicaciones, estudios que determinaron el importe de los reequilibrios y tareas de inspección).

Recomendación: refuerzo y especialización de medios propios.

Transparencia:

¿Cuanto le cuesta al contribuyente que las autovías sean gratuitas?

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

Recomendaciones a partir del análisis del tráfico y financiero

Autovía	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AG-56 <i>Santiago-Brión</i>	4,40%	7,35%	8,60%	11,70%	13,20%	-9,75%	7,51%	10,72%
AG-41 <i>Salnés</i>	7,78%	12,34%	15,16%	14,80%	19,78%	-13,40%	6,98%	12,02%
AG-11 <i>Barbanza</i>	-1,47%	0,35%	0,87%	0,32%	0,31%	-18,92%	-7,27%	-5,37%
AG-31 <i>Celanova</i>	4,33%	6,92%	9,29%	9,32%	8,09%	-19,61%	-1,34%	0,72%

A partir del análisis del tráfico, de la situación contable de los concesionarios y de los ratios financieros comprometidos con los bancos el **Consello de Contas** identificó **potenciales ahorros** en los presupuestos públicos

La Xunta rescata cuatro autovías con «peajes en la sombra»

El gobierno gallego calcula un ahorro de unos 30 millones de euros al año hasta el momento en el que terminase la concesión

Eloy Morán Méndez
emoran@ccontasgalicia.es