

RESUMEN TEMA 18 GRUPO INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTE.

SUBGRUPO 1 CARRETERAS

LA GESTIÓN DE LA RCE

1. LA GESTIÓN DE LA RED DE CARRETERAS DEL ESTADO: SISTEMAS DE GESTIÓN DIRECTOS E INDIRECTOS.

El marco legal en el que se desarrolla la gestión de la RCE viene recogido en el **artículo 21 de la Ley 37/2015** de Carreteras y se desarrolla en el **artículo 48 de su Reglamento**, aprobado por RD 1812/1994. Así, la explotación de la carretera comprende:

- a) Las operaciones de conservación y mantenimiento de la vialidad
- b) Las actuaciones de defensa de la carretera
- c) Las actuaciones encaminadas al mejor uso de la carretera

Y en el resto de los artículos de la Sección 5ª de Explotación, establece los **sistemas de gestión aplicables**:

- ✚ Compete al MITMA la explotación de las carreteras del Estado. Dicha explotación, **como regla general, se realizará directamente**. La utilización de la carretera por el usuario será gratuita o podrá conllevar el pago de peajes o tasas, cuyas tarifas aprobará el Gobierno.
- ✚ Las carreteras también pueden ser explotadas por cualquiera de los **sistemas de gestión indirecta** de los servicios públicos que establece la Legislación de contratos:
 - **Gestión indirecta por concesión**. Las carreteras del Estado en régimen de concesión administrativa se regirán por lo dispuesto en la legislación y normativa específica.
 - **Otros sistemas de gestión indirecta**. Si la explotación de la carretera del Estado se efectúa por gestión interesada, o por una sociedad de economía mixta, corresponde al Consejo de Ministros acordar, por real decreto, los términos de la gestión y la constitución de la Sociedad.

En concreto, el MITMA desarrolla los trabajos de conservación de la RCE a través de:

- ✚ **Contratos de Conservación Integral (158 sectores).**
- ✚ **Contratos de concesión para la conservación y explotación de determinados tramos de autovías y autopistas de la red. (23):**
 - ✓ **Contratos de conservación y explotación de autovías de 1ª generación (10+1)**
 - ✓ **Contratos de concesión de autopistas de peaje (12)**

En este apartado nos centraremos en los Contratos de Conservación Integral y en el siguiente apartado del tema, en los Contratos de Concesión.

No obstante, antes cabe hacer mención a los **contratos por Gestión Directa**, que habitualmente se viene utilizando por la D.G.C. para **actuaciones de cierto calado que permiten dilatar en el tiempo actuaciones de gran envergadura o para Priorizar e ir tramitando con tiempo los proyectos más necesarios**.

Así, en primer lugar tenemos los **Contratos de Conservación Integral o gestión indirecta** que incluyen la totalidad de las operaciones de conservación ordinaria y de ayuda a la vialidad y parte de las de conservación extraordinaria. Hasta la fecha, dichos contratos se basaban en una estructura con **3 Grupos de operaciones más un Capítulo de instalaciones**. **No obstante, a la fecha actual y con objeto de adaptarse a las nuevas circunstancias (por ejemplo, nuevas tramificaciones de la RCE a conservar), se ha renovado profundamente el modelo** de este tipo de contratos de conservación, **con el objetivo de mejorar la gestión integral de las carreteras, optimizar los recursos y reducir la necesidad de actuaciones de mayor envergadura**, y en los que se integran **prestaciones adicionales** como la explotación económica de elementos funcionales ya existentes (áreas de servicio) y la ejecución de pequeñas obras.

✚ **La estructura-tipo que se basa en:**

- La prestación de los servicios de conservación y explotación en las carreteras, donde se incluyen:
 - ✓ CAPÍTULO 1.- Operaciones y actividades de vialidad.
 - ✓ CAPÍTULO 2.- Materiales.
 - ✓ CAPÍTULO 3.- Operaciones de conservación ordinaria
 - ✓ CAPÍTULO 4.- Otras operaciones
 - ✓ CAPÍTULO 5.- Instalaciones.
- CAPÍTULO 6.- La explotación de las áreas de servicio y otros elementos funcionales y servicios públicos
- CAPÍTULO 7.- La ejecución de las obras de los proyectos incluidos en el Anejo nº 1

✚ **Se trata de un contrato mixto** por contener prestaciones propias de diferentes contratos típicos (artículo 18 de la LCSP) que se adjudica en cualquier caso de acuerdo a las reglas de los contratos de servicios por ser esta la prestación principal. El Pliego puede llegar a comprender prestaciones propias de:

- Contrato de servicios (Capítulos 1 a 5)
- Contrato de concesión de servicios (Capítulo 6) y
- Contrato de obra (Capítulo 7).

✚ **En relación al plazo de ejecución** hay que distinguir entre las prestaciones de los Capítulos 1 a 6 (3 años + 2 de prórroga + prórroga adicional < 9 meses, y las prestaciones del Capítulo 7 (el establecido en el programa de trabajos, con un máximo de 36 meses)

✚ **Y sobre el régimen de pagos e ingresos**, se separan, de forma expresa, los gastos e ingresos del contrato, estableciendo, de un lado, el presupuesto de gastos (costes de conservación y explotación y pequeñas obras) y, de otro, el presupuesto de ingresos (canon a abonar como contraprestación por el derecho de explotación de las áreas de servicio y otros servicios públicos).

Actualmente, en estos contratos de conservación integral se ha **estructurado la RCE en 158 sectores**. Cada uno de ellos abarca del entorno de 70 km de autovías o 150 km de carretera/s convencional/es. Los sectores se codifican por provincias, mínimo 2 por provincia, persiguiendo que sean sectores de tamaño homogéneo y primando también los tiempos de recorrido del personal de vigilancia. **En un 90% de la RCE se aplica esta modalidad**. Las carreteras de cada sector se coordinan desde un centro COEX. La responsabilidad de los trabajos recae sobre el Jefe COEX de la empresa adjudicataria bajo la dirección del Director del contrato.

2. CONCESIONES DE CARRETERAS DEL ESTADO: AUTOPISTAS DE PEAJE Y AUTOVÍAS EN RÉGIMEN DE CONCESIÓN.

El modelo concesional es un sistema de **Gestión Indirecta** en el que, a grandes rasgos, las **ventajas** radican en que se maximiza el uso de recursos económicos públicos y privados y se consiguen elevados apalancamientos, pero también tienen una serie de **desventajas** como los largos periodos de maduración del contrato, la menor flexibilidad a la hora de la toma de decisiones o la mayor complejidad de los contratos.

Entre los posibles modelos de contratación concesional en función de la fórmula de pago, y que desarrollaremos a continuación, podemos distinguir entre:

- ✚ **Peaje convencional:** Modelo de pago en que los usuarios de la infraestructura realizan pagos directos a la concesionaria por el derecho de utilizar la infraestructura. Las tarifas son fijadas en contrato de concesión y revisadas de acuerdo con evaluación de parámetros de calidad e inflación de precios.
- ✚ **Peaje en sombra:** Modelo de pago parecido con el anterior, con la diferencia que es la administración quien realiza el pago a la concesionaria de acuerdo con el número de usuarios que utilizaran la infraestructura en un determinado periodo
- ✚ **Pago por disponibilidad:** Modelo de pago en que la concesionaria recibe de la administración pagos con frecuencias determinadas en el contrato de concesión, independientes de la cantidad de usuarios, por el derecho de explotación de la infraestructura. Los pagos son regulados por parámetros de calidad fijados en el contrato, que en caso de incumplimiento pueden incurrir en descuentos de pago.

2.1.- AUTOPISTAS DE PEAJE (PEAJE CONVENCIONAL)

En la explotación de las autopistas de peaje, el sistema de gestión indirecta de servicios públicos generalmente empleado es la **Concesión**. La **concesión de obras** es un contrato que tiene por objeto la realización por el concesionario de algunas de las prestaciones de obras, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como su conservación y mantenimiento, y en el que la contraprestación a favor del concesionario consiste o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien dicho derecho acompañado de percibir un precio. La duración de los contratos de concesión de obras, no podrá exceder, incluyendo las posibles prórrogas, de **Cuarenta años** para los contratos de concesión de obras, que comprendan la ejecución de obras. Solo podrán ser ampliados en un 15 por ciento de su duración inicial para restablecer el equilibrio económico del contrato.

El marco legal en el que se desarrollan estos contratos viene recogido en la Ley 9/2017 de CSP, y en particular en **La Ley 8/72 de construcción, conservación y explotación de Autopistas en régimen de concesión** (en lo que no se oponga a la Ley 37/2015). En concreto, **en 1960 se otorgó la primera concesión en España: el Túnel de Guadarrama**.

Actualmente nos encontramos en un periodo de grandes cambios en el sector de las autopistas de peaje por los efectos de la resolución de contratos y reversión al Estado de determinadas autopistas. En este sentido, se aprobó en 2017 un **Convenio de gestión directa para que el Ministerio de Fomento (actualmente MITMA), a través de la empresa pública SEITTSA, pueda hacerse cargo de las autopistas de peaje en quiebra una vez que el juez establezca su reversión al Estado**, que desarrollaremos en el último apartado.

Actualmente, **quedan 1.435 km que son autopistas de peaje directo al usuario (12)**. Según se recoge en el **Informe de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje de 2019**, la IMD del tráfico que abona peaje en las autopistas dependientes de la Administración General del Estado ha sido de 16.820 vehículos, con un incremento del 4,84 por 100 respecto al año 2018.

2.2.- AUTOVÍAS EN RÉGIMEN DE CONCESIÓN (PEAJE EN SOMBRA Y PAGO POR DISPONIBILIDAD)

Y en lo que se refiere a las **Autovías en régimen de concesión en España (en las que el pago es realizado por la propia administración, y no por el usuario)**, su origen se remonta al Programa de adecuación, reforma y conservación de autovías de primera generación incluido en el PEIT 2005-2020.

Así, durante el año 2007 se adjudicaron un total de **diez Contratos de concesión de obras públicas para la conservación y explotación de autovías de primera generación** para la realización de las **obras de acondicionamiento** necesarias para su puesta al día y posterior conservación y explotación, teniendo como **contrapartida el pago por parte de la Administración de un canon periódico en función de la demanda real, siendo el plazo concesional de 19 años en todos los casos**. Dicho canon se vería afectado por una serie de **indicadores de calidad** que reflejan el estado estructural y superficial de la vía.

Posteriormente, en 2012 se procedió a la adjudicación del contrato de concesión de obra pública **“Ejecución, conservación y explotación de la autovía de la Plata (A-66) entre Benavente y Zamora”**. Este contrato contempla, al igual que los anteriores, la conservación y explotación de la vía, **pero también incluye obras de nueva construcción**. El sistema de pago por parte de la Administración General del Estado se basa en las mediciones de diferentes indicadores de calidad de la vía, pero a diferencia de los contratos anteriores **dicho canon no depende de la demanda, se trata de un pago por disponibilidad. La duración del contrato es de 30 años**.

En resumen, en el **primer caso nos encontramos con lo que se conoce como Peaje en Sombra**, mientras que en el caso de la A-66 se trata de un **Pago por Disponibilidad**. En un **total de 1.042 km de la RCE se aplica esta modalidad**.

Estos **Contratos de concesión de obras públicas para la conservación y explotación de autovías, con algunas particularidades específicas para el caso de la A-66**, comprenden las obras de construcción consideradas de primer establecimiento, de reforma, de gran reparación, de reparación simple, de conservación y de mantenimiento, así como la explotación de la infraestructura, todo ello englobado en 3 grandes Áreas:

- Área 1: Obras de primer establecimiento y reforma para la adecuación, reforma y modernización de la autovía
- Área 2: Obras de reposición y gran reparación que sean exigibles en relación con los elementos que han de reunir la infraestructura para mantenerse apta
- Área 3: Conservación de la infraestructura desde el momento en que el contrato comienza a surtir efecto

3. ACTUACIONES PREPARATORIAS DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN: EL ESTUDIO DE VIABILIDAD.

Con **carácter previo** a la decisión de construir y explotar en régimen de concesión una obra pública, la **administración debe llevar a cabo la redacción de una serie de actuaciones preparatorias** tales como los estudios de viabilidad y anteproyectos, si bien, también pueden ser realizados por organismos privados o personas interesadas.

Estos estudios previos quedan regulados en la Ley 9/2017 de CSP. Así, en su artículo 247 se recoge la figura del **Estudio de Viabilidad (EV)**. El **estudio de viabilidad** es preceptivo para la celebración del contrato de concesión, y deberá incluir al menos una serie de datos, análisis e informes, **como, por ejemplo, la finalidad buscada con la ejecución de la infraestructura, la justificación de las ventajas que aconsejan la utilización del contrato de concesión, previsiones de demanda y rentabilidad o el coste de la inversión a realizar.**

El EV será sometido a **información pública por el plazo de un mes prorrogable por otro**, en razón a la complejidad del mismo. Dicha información pública **servirá también para el cumplimiento del mismo procedimiento de información pública del estudio de impacto ambiental**, conforme a la Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental.

La Ley 9/2017 admite también la **iniciativa privada en la presentación de estudios de viabilidad** de eventuales concesiones, con las siguientes particularidades en caso de admitirse su tramitación y licitación del contrato:

- **Si el EV culminara en el otorgamiento de la concesión:** su autor tendrá derecho en la correspondiente licitación a 5 puntos porcentuales adicionales a los obtenidos por aplicación de los criterios de adjudicación del PCAP.
- **Si no resultase adjudicatario,** su autor tendrá derecho al resarcimiento de los gastos efectuados para su elaboración, incrementados en un 5% como compensación.

Por último, la administración podrá acordar motivadamente la sustitución del EV por un estudio de viabilidad económico-financiero cuando lo considerara suficiente.

Entre otras actuaciones preparatorias, podemos mencionar los anteproyectos. La figura del **Anteproyecto** queda recogida en el artículo 248 de la Ley 9/2017 de CSP. Así, la administración concedente, aprobado el Estudio de Viabilidad podrá acordar la redacción del correspondiente Anteproyecto, siendo un documento por tanto **potestativo**. Además, hay que destacar que antes de la licitación del contrato de concesión, habrá de aprobarse el **Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares** del contrato y redactar un **Proyecto de Construcción**.

4. INSPECCIÓN DE CONCESIONES.

En este punto hay que destacar **3 Ordenes Circulares de la DGC sobre la Inspección y control de las concesiones** de autopistas, como son las OC2/2001, OC3/2001 y OC 4/2001, que regulan respectivamente la inspección de proyectos, la inspección de las obras y el control de la explotación.

Se definen en estas Ordenes las figuras de los **Ingenieros Inspectores de proyectos, de construcción y de explotación**, que serán designados por la DGC a propuesta de la Subdirección correspondiente y previo informe de la Demarcación de Carreteras en la que se ubique la concesión. Como ejemplo, en el caso del **Ingeniero Inspector de Explotación**, la propuesta será llevada a cabo por la Subdirección General de Explotación, y el nombramiento deberá ser efectuado con tres meses de antelación a la fecha de apertura al tráfico del primer tramo de autopista de que se trate.

5. DELEGACIÓN DEL GOBIERNO EN LAS SOCIEDADES CONCESIONARIAS DE AUTOPISTAS NACIONALES DE PEAJE.

El **Delegado del Gobierno** en las sociedades concesionarias de AP nacionales de peaje es el órgano coordinador y de relación entre la Administración General del Estado y las citadas sociedades, correspondiéndole una serie de **FUNCIONES** como son:

- ✓ Coordinar las actuaciones que acuerde la administración con respecto a los contratos de concesión
- ✓ Vigilar y controlar el correcto cumplimiento por el concesionario de sus obligaciones en fase de explotación
- ✓ Velar por el cumplimiento del plan económico-financiero

Además, el Delegado del Gobierno podrá ejercer por **DELEGACIÓN del órgano de contratación** cualquiera de las competencias de éste, con excepción de las que le corresponden sobre secuestro y reversión de la concesión, así como la resolución del contrato.

Las Sociedades concesionarias de autopistas se relacionarán con la Administración a través de la Delegación, siendo por tanto su competencia exclusiva excepto en cuestiones relativas a normas e instrucciones para redacción de proyectos, comprobación de calidad y correcta ejecución de obras, que es competencia de la **Dirección General de Carreteras**.

De la Delegación del Gobierno depende una Subdelegación, a cuyo cargo está la tramitación y propuesta de resolución de asuntos de la competencia de la Delegación, la coordinación y dirección de las restantes unidades de ésta y la relación ordinaria con otros órganos. Finalmente, cabría señalar que la figura del Delegado del Gobierno en las sociedades concesionarias recae, según el RD 645/2020 de estructura del MITMA, sobre el **Secretario General de Infraestructuras**, dependiente de la Secretaría de Estado.

6. EL CONVENIO DE GESTIÓN DIRECTA CON LA SOCIEDAD ESTATAL DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE TERRESTRE (SEITT) DE 17 DE AGOSTO DE 2017 Y SU ADENDA DE 22 DE DICIEMBRE DE 2018.

La Sociedad Estatal de Infraestructuras del Transporte Terrestre es una **sociedad mercantil estatal**. La forma jurídica de la Seitt es **de sociedad anónima, con la particularidad de ser el Estado el propietario de la totalidad de sus acciones**.

Este Convenio tiene por objeto regular las relaciones entre la AGE (MITMA) y SEITT para atribuir a ésta última la gestión directa de la **explotación y la preparación de su posterior licitación**, de las concesiones de varias autopistas de titularidad estatal (8), entre las que se

encuentran las radiales de Madrid, la circunvalación de Alicante, la Madrid-Toledo y la Ocaña-La Roda. Establecía, entre otras disposiciones, el 31 de diciembre de 2018 como fecha **límite para la relitación de las autopistas**. El 22 de diciembre de 2018 se firma la **adenda** para adaptar el Convenio a las nuevas circunstancias, incluyendo entre otras novedades la ampliación del periodo para la licitación de las autopistas hasta el 31 de diciembre de 2022, e introduce la posibilidad de que SEITT acometa actuaciones de reforma, modernización, reposición y gran reparación. Los proyectos de obras relativos a este tipo de actuaciones deberán ser supervisados y aprobados por el MITMA.

Al respecto de la explotación, cabe señalar que comprende, entre otras, la posibilidad de celebrar contratos con terceros en ejercicio de las funciones de conservación y explotación, que deberá ser en todo caso autorizada previamente por el consejo de administración de SEITTSA cuando superen un importe de 5.000.000 €.

Del contenido del Convenio podemos destacar que, sobre la licitación de las concesiones:

- Atribuye a la SEITT la responsabilidad de elaborar el Estudio de viabilidad, los anteproyectos, y los pliegos, así como informar sobre la valoración de las ofertas,
- Mientras que reserva al MITMA la aprobación de estos documentos, así como la adjudicación y formalización de los contratos.

Y por último, La Ley 22/2021 de P.G.E. para el año 2022, **ha autorizado celebrar el “Convenio entre la AGE y la SEITT”** sobrepasando los límites de la Ley 40/2015 para los Convenios (4+4), **de manera que no podrá ser superior a 10 años y será prorrogable por un máximo de otros 7 años.**