

PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE PUERTO CALDERA

Respuesta de la Administración Concedente a R-DCP-00004-2025 III. Sobre el fondo. A) Recurso interpuesto por APM Terminals B.V. 4) Sobre la cláusula 3.3.7 “ingresos al INCOP” del Borrador del Contrato, y numeral 3.2 de su anexo No. 15

Febrero de 2025

1. Motivación

En el marco del proceso de licitación del Proyecto de Modernización de Infraestructura y Equipamiento de Puerto Caldera, las empresas APM TERMINALS B.V., SAAM PUERTOS S.A., DP WORLD CL HOLDING AMERICAS INC. e INTERNATIONAL CONTAINER TERMINAL SERVICES, INC. (las interesadas) interpusieron frente a la Contraloría General de la República (CGR) sus respectivos recursos de objeción contra el cartel de licitación en la fecha 5 de diciembre de 2024, dentro del plazo considerado para ello en la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicio Público (LGCOSP).

Posteriormente, en la fecha 20 de enero de 2025, la División de Contratación Pública de la CGR comunicó en el documento R-DCP-00004-2025 el resultado de sus consideraciones respecto de dichos recursos, de modo que ciertos de ellos quedaron rechazados y otros completa o parcialmente aceptados. En estos últimos casos, la propia CGR provee de las indicaciones para atender sus consideraciones de manera oportuna.

Desde la recepción de dicha comunicación, la Administración Concedente se encuentra trabajando en los análisis necesarios para resolver satisfactoriamente las observaciones de la CGR, tanto mediante las modificaciones cartelarias que sean precisas como a través de las aclaraciones de ciertos aspectos que se añadirán al expediente administrativo.

El objetivo de este documento es dar respuesta a la consideración de la CGR III. Sobre el fondo. A) Recurso interpuesto por APM Terminals B.V. 4) Sobre la cláusula 3.3.7 “ingresos al INCOP” del Borrador del Contrato, y numeral 3.2 de su anexo No. 15.

2. Respuesta de la Administración Concedente al criterio de la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República sobre la cláusula 3.3.7 “ingresos al INCOP” del Borrador del Contrato, y numeral 3.2 de su anexo No. 15

La CGR declaró con lugar el extremo del recurso sobre la cláusula 3.3.7 “ingresos al INCOP” del Borrador del Contrato, y numeral 3.2 de su anexo No. 15, indicando previamente lo siguiente:

“Si bien de conformidad con el artículo 42 [de la Ley No.7762, Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos (LGCOSP)] se delimitan los ingresos de la Administración Concedente, claro está que a partir del artículo 28 de la misma ley, corresponde discrecionalmente a la Administración diseñar el sistema de calificación de las ofertas, a partir del cual se seleccionará de entre las ofertas elegibles (es decir, entre las que hayan superado requisitos de admisibilidad tales como el canon de explotación en los términos ya comentados). En ese contexto, por ejemplo el inciso e) refiere a los otros pagos que sean ofrecidos a la Administración. De esa manera, encuentra este órgano contralor que si podría ser factible que como parte del sistema de evaluación de las ofertas, se establezca un factor de evaluación relativo a aportes que la Administración justifique. Siempre a partir de una base técnica que sustente su razonabilidad y proporcionalidad, y que sopesa de manera rigurosa los riesgos de generar cargos a la concesión que pudieran complicar la competitividad de las tarifas o la viabilidad financiera del contrato, con un impacto negativo en el servicio y en las finanzas públicas. Al momento de la definición de los requisitos, tanto de admisibilidad como de incorporación de factores al sistema de calificación, los análisis y las valoraciones efectuadas deben quedar acreditadas en el expediente” (el resaltado no es original).

Hállense en los siguientes apartados las justificaciones de la Administración Concedente que dan respuesta a este criterio de la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República, que formarán parte del expediente de la licitación.

1. Sobre el establecimiento de un factor de evaluación relativo a los aportes a la Administración como parte del sistema de evaluación de las ofertas

La versión revisada del cartel de licitación y del borrador del contrato de concesión añade un criterio de evaluación de las ofertas económicas adicional a las tarifas “all-in” por tipo de carga, el cual se corresponde con los aportes a la Administración Concedente. De esta manera, se toma en cuenta el argumento de la CGR y se enmarcan dichos aportes en el artículo 28 apartado e) de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, que define que el modo de selección del concesionario estará reglado conforme a las disposiciones del cartel y según el sistema que en él se establezca.

Por tanto, la Administración Concedente ha modificado correspondientemente los siguientes documentos para incorporar los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración en los criterios de evaluación de las ofertas económicas:

- Cartel de licitación, epígrafe 6, sobre Oferta Económica, y epígrafe 7, sobre Evaluación de las Ofertas.
- Anexo II del cartel de licitación, sobre Determinación de Oferta Económica.
- Anexo III del cartel de licitación, sobre Formulario de Oferta Económica.
- Contrato de concesión, cláusula 3.3.7, sobre Ingresos al INCOP.
- Anexo 15 del contrato de concesión, sobre Pagos a la Administración Concedente.

Tras realizar las mencionadas modificaciones, las ofertas económicas consideran dos elementos: (i) la oferta de tarifas “all-in” por tipo de carga, en los mismos términos ya conocidos en la versión del cartel de licitación que se publicó el 30 de octubre de 2024, y (ii) los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración, que se añade en la nueva versión del cartel de licitación.

Así, respecto de los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración, la evaluación de ofertas económicas se establece del modo que sigue:

- a. Las ofertas económicas de los oferentes contarán con una sección para indicar las tarifas “all-in” máximas por tipo de carga y con otra sección para indicar los pagos ofrecidos a la Administración. Ambas secciones conforman una única oferta económica indivisible.
- b. Los pagos ofrecidos se estructurarán en un pago anual fijo y un pago anual variable en función de los ingresos brutos del concesionario.
- c. El cartel de licitación fijará montos límites mínimos y máximos para el establecimiento de las ofertas económicas de los oferentes. La oferta económica que incluya montos que no se enmarquen en esos límites quedarán automáticamente descalificadas.
- d. La evaluación de ofertas económicas valorará conjuntamente las tarifas “all-in” por tipo de carga y los pagos ofrecidos a la Administración ofertados por cada oferente. El cartel de licitación indicará las ponderaciones de cada elemento de la oferta económica para su evaluación conjunta.
- e. La oferta económica ganadora será aquella que consiga la puntuación más alta en la evaluación.

El cartel de licitación, el contrato de concesión y los anexos respectivos de ambos documentos detallan la presentación de ofertas económicas, la evaluación de las mismas y los ingresos de la Administración, incluyendo los pagos ofrecidos por los oferentes a la Administración.

Por tanto, se concluye este apartado con lo siguiente:

- I. La Administración Concedente incluirá en el cartel de licitación y en el contrato de concesión los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración como criterio de evaluación de las ofertas económicas, en virtud de lo establecido en el artículo 28 de la LGCOSP, sin que sean criterio de admisibilidad.
- II. Tanto la presentación de las ofertas económicas como su evaluación seguirán lo que aquí se ha mencionado y que se detallará en los documentos del cartel de licitación y del contrato de concesión indicados anteriormente.

2. Sobre la razonabilidad y la proporcionalidad de los pagos ofrecidos a la Administración

El Anexo 15, sobre Pagos a la Administración Concedente, del contrato de concesión comprende los siguientes conceptos de ingreso de la Administración:

- En virtud del artículo 42 de la LGCOSP:
 - Canon por la explotación de la concesión:

Este concepto de ingreso de la Administración se define como el 5% de los ingresos brutos del concesionario.

Según lo dispuesto en el artículo 2, inciso ñ de la Ley del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), INCOP está obligado a *“destinar los ingresos provenientes de concesiones otorgadas por medio de la Ley N° 7762 (LGCOSP), en un cien por ciento (100%) al financiamiento de obras y equipo para proyectos de mantenimiento, construcción de infraestructura, ornato, limpieza y seguridad ciudadana, con énfasis en la actividad turística”*. Esta disposición se limita a los ingresos por concepto de canon por explotación de la concesión, y no al resto de ingresos de la Administración, como se acreditó debidamente en el expediente de la licitación, en el documento de nombre “Informe Legal Ingresos INCOP”. Por tanto, este concepto de ingreso de la Administración se destina íntegramente a labores de desarrollo regional y, por tanto, no está a disposición de INCOP.
 - Pago por concepto de inspección y control del contrato de concesión:

Este concepto de ingreso de la Administración se destinará específicamente al financiamiento de las labores de INCOP para la supervisión del contrato de concesión de Puerto Caldera durante las etapas de explotación inicial, de construcción y de explotación total, que podrá realizar por sus propios medios o mediante apoyo en la contratación de terceros.

- En virtud del artículo 28 de la LGCOSP:
 - Pagos ofrecidos por el oferente a la Administración:

El cartel de licitación los define como un pago anual fijo y otro pago anual variable en función de los ingresos brutos del concesionario. Se trata de uno de los dos criterios para la selección del oferente ganador de la licitación, y es el único concepto de ingreso que servirá a INCOP para el sostenimiento financiero de su operativa habitual, excluyendo la supervisión del contrato de concesión de Puerto Caldera.

Siguiendo esta estructura, los pagos a la Administración esperados para 2026 (aunque la nueva concesión solo ocupará cuatro meses de 2026, se consideran aquí las estimaciones del año natural completo en el supuesto de que la concesión iniciara el 1 de enero para efectos comparativos) y para 2030 se muestran en la Tabla 1 en sus valores próximos en redondeo. Estas proyecciones tienen su origen en el modelo financiero enviado a ARESEP para el proceso de aprobación de la estructura tarifaria en febrero de 2025.

Tabla 1. Pagos a la Administración estimados, USD

Concepto de pago	2026			2030		
	Pesimista	Base	Optimista	Pesimista	Base	Optimista
Canon por explotación de la concesión	3,770,000	3,850,000	4,030,000	4,985,000	6,075,000	7,600,000
Pago por inspección y control	3,000,000	3,000,000	3,000,000	1,635,000	1,635,000	1,635,000
Pagos ofrecidos por el oferente	5,960,000	5,995,000	6,075,000	6,870,000	7,345,000	8,010,000
▪ Pago anual fijo ⁽¹⁾	4,315,000	4,315,000	4,315,000	4,695,000	4,695,000	4,695,000
▪ Pago anual variable ⁽²⁾	1,645,000	1,680,000	1,760,000	2,175,000	2,650,000	3,315,000
Pagos a Admón. Totales	12,730,000	12,845,000	13,105,000	13,490,000	15,055,000	17,245,000

⁽¹⁾Para el pago anual fijo, en 2026 se considera el límite máximo del monto a ofertar, que es igual en todos los escenarios, de modo que se observe la situación más conservadora para la rentabilidad esperada del concesionario. Este monto se actualizará anualmente por inflación, por lo que el monto del año 2030 incluye el efecto inflacionario.

⁽²⁾Igualmente, para el pago anual variable se considera el límite máximo del porcentaje de ingresos brutos del concesionario a ofertar, con el mismo fin de considerar una perspectiva conservadora. La variación entre escenarios y años se debe a los diferentes resultados de las proyecciones de demanda para cada caso.

La Tabla 2 muestra la relevancia proporcional que representan los montos estimados de la Tabla 1 respecto de los pagos totales a la Administración proyectados.

Tabla 2. Conceptos de pagos a la Administración estimados en proporción de los pagos totales a la Administración estimados

Concepto de pago	2026			2030		
	Pesimista	Base	Optimista	Pesimista	Base	Optimista
Canon por explotación de la concesión	29.61%	29.97%	30.75%	36.95%	40.35%	44.07%
Pago por inspección y control	23.57%	23.36%	22.89%	12.12%	10.86%	9.48%
Pagos ofrecidos por el oferente*	46.82% (100.00%)	46.67% (100.00%)	46.36% (100.00%)	50.93% (100.00%)	48.79% (100.00%)	46.45% (100.00%)
▪ Pago anual fijo	33.90% (72.40%)	33.59% (71.98%)	32.93% (71.03%)	34.81% (68.34%)	31.19% (63.92%)	27.23% (58.61%)
▪ Pago anual variable	12.92% (27.60%)	13.08% (28.02%)	13.43% (28.97%)	16.12% (31.66%)	17.60% (36.08%)	19.22% (41.39%)
Pagos a Admón. totales	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

*El pago anual fijo y el pago anual variable se expresan como porcentaje sobre los pagos totales (línea superior) y como porcentaje sobre pagos ofrecidos por el oferente (entre paréntesis en la línea inferior).

Así, en tanto que los pagos ofrecidos por el oferente son el único concepto utilizable para mantener la operatividad habitual de INCOP (excluyendo la supervisión de la concesión), las proyecciones indican que más de la mitad de los pagos a la Administración no estarán disponibles para esta finalidad.

A continuación, la Tabla 3 indica el porcentaje de los ingresos brutos proyectados del concesionario que suponen los pagos totales estimados a la Administración. Esta información proviene del modelo financiero enviado a ARESEP para el proceso de aprobación de la estructura tarifaria en febrero de 2025.

Tabla 3. Proporción de los ingresos brutos estimados del concesionario destinada a los pagos a la Administración

Escenario base	2026	2030	Promedio durante toda la concesión
Canon por explotación de la concesión	5.00%	5.00%	5.00%
Pago por inspección y control	3.90%	1.34%	1.32%
Pagos ofrecidos por el oferente:	7.78%	6.04%	5.47%
▪ Pago anual fijo	5.60%	3.86%	3.29%
▪ Pago anual variable	2.18%	2.18%	2.18%
Pagos a Admón. totales	16.68%	12.38%	11.79%

La Tabla 4 indica, para el año 2024, los ingresos que obtuvo INCOP procedentes de las concesiones actuales para la operación de contenedores y carga general (Sociedad Portuaria de Caldera, SPC) y para la operación de graneles (Sociedad Portuaria Granelera de Caldera, SPGC), así como los montos que destinó para proyectos de desarrollo regional y para la supervisión de estas dos concesiones. INCOP proporcionó esta información en febrero de 2025.

Tabla 4. Ingresos actuales de INCOP por concesiones de SPC y SPGC y disposición de tales montos en 2024, USD

Concepto	Importe	% sobre ingresos de INCOP por concesiones	% sobre ingresos brutos del concesionario ⁽¹⁾	Importe proyectado 2026 ⁽²⁾
Ingresos concesión- SPC	9,261,190		15.00%	9,661,008
Ingresos concesión- SPGC	986,604		5.00%	1,029,197
Ingresos totales	10,247,794	100.00%	12.60%⁽³⁾	10,690,205
Monto para desarrollo regional- SPC	2,315,298			2,415,252
Monto para desarrollo regional- SPGC	986,604			1,029,197
Desarr. regional- total	3,301,902	32.20%	4.06%	3,444,449
Unidad Técnica de Supervisión y Control	440,000			458,995
Secretaría de Fiscalización	221,500			231,062
Coste supervisión concesiones⁽⁴⁾	661,500	6.50%	0.82%	690,058
Monto disponible operativa INCOP procedente de concesiones (excl. supervisión)	6,284,392	61.30%	7.72%	6,555,697

⁽¹⁾Porcentaje de canon según las leyes aplicables para cada concesión. Cifras constantes durante todo el plazo de las concesiones.

⁽²⁾Proyección de importes considerando estimaciones inflacionarias hasta 2026.

⁽³⁾Considerando las dos concesiones como un todo, el porcentaje efectivo de ingresos para la Administración representa un 12.60% de los ingresos conjuntos de ambas concesiones. Cifra constante durante todo el plazo de las concesiones.

⁽⁴⁾Incluye costos por la supervisión de la concesión del servicio de remolaje y pilotaje, que no se incluirá en la nueva concesión.

Finalmente, se incluye la Tabla 5 para referenciar los ingresos de JAPDEVA por la concesión de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM).

Tabla 5. Proporción de ingresos del concesionario destinada a los pagos a JAPDEVA

Concepto	% sobre ingresos brutos del concesionario*
Canon de explotación	5.00%
Canon para desarrollo regional	2.50%
Canon de fiscalización	1.00%
% total pagos a JAPDEVA sobre ingresos brutos del concesionario de la TCM	8.50%

*Porcentajes de cánones indicados en el contrato de concesión de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM).

Con la información provista se puede comparar, por un lado, las necesidades de fondos de INCOP a la vista de sus ingresos actuales; y, por otro lado, la carga para el concesionario que suponen los pagos a la Administración en las concesiones actuales y en la proyección de la nueva concesión de Puerto Caldera, así como de la concesión actual en JAPDEVA.

a. Necesidades de fondos de INCOP

En el año 2024, INCOP ingresó un total de USD 10,247,794 procedentes de las concesiones por la operación del muelle de contenedores y carga general y por la operación del muelle de graneles. De este monto, INCOP pudo disponer de USD 6,284,392 para desarrollar su operativa habitual, tras descontar los montos destinados a

proyectos para el desarrollo regional y los costes de la supervisión de las concesiones. Este monto supone el 61.30% del total de los ingresos de INCOP por estas dos concesiones (Tabla 4).

Si los montos se actualizan hasta el año 2026 considerando la proyección de inflación, y manteniendo todo lo demás constante, INCOP ingresaría un total de USD 10,690,205, de los cuales podría disponer de USD 6,555,697 para su operativa habitual tras descontar lo destinado a desarrollo regional y la supervisión de las concesiones (Tabla 4).

Considerando el escenario base de las estimaciones para la futura concesión, se tiene que en 2026 INCOP ingresaría un total de USD 12,845,000 procedente de la concesión de Puerto Caldera (monto superior al actual debido a la supervisión de la construcción, principalmente), de los cuales podría disponer de USD 5,995,000 (Tabla 1), lo que supondría un 46.67% del total de ingresos por la concesión (Tabla 2).

Por tanto, se observa lo siguiente:

- i. Puesto que INCOP tiene la obligación legal de destinar el canon de explotación completamente a proyectos para el desarrollo regional y que los ingresos por concepto de inspección y control del contrato de concesión se deben destinar exclusivamente a la supervisión de la concesión de Puerto Caldera, la institución requiere de conceptos adicionales para financiar su operativa.
- ii. Los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración se convierten así en el único concepto viable para el fondeo a disposición de INCOP para tareas distintas a la supervisión de la concesión.
- iii. La estimación financiera de los pagos ofrecidos por el oferente que se incluyen en el cartel de licitación y en el contrato de concesión sugiere que, del total de sus ingresos, INCOP dispone de mayor parte de ellos en las concesiones actuales que de los que dispondrá en la nueva concesión (61.30% frente a 46.67%).
- iv. Aunque la proyección en 2026 del monto actual de ingresos disponibles para INCOP (USD 6,555,697) es mayor que la estimación de pagos ofrecidos por el oferente para el escenario base en 2026 (USD 5,995,000), INCOP ha confirmado que esta cifra sería suficiente para el sostenimiento de su actividad habitual, excluyendo la supervisión de la concesión de Puerto Caldera.

b. Carga para el concesionario por los pagos a la Administración

Los contratos de concesión actuales en Puerto Caldera prevén un pago a la Administración del 15% y del 5% de los ingresos brutos para SPC y SPGC, respectivamente. Tomando en consideración el pago de ambas concesiones en su conjunto, resulta que la carga de pago para el concesionario representa un 12.60% de sus ingresos brutos (Tabla 4). Por su parte, las estimaciones de pagos a la Administración en la nueva concesión resultan en una carga total del 11.79% en promedio (Tabla 3). Asimismo, el contrato de concesión de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM) prevé unos ingresos totales para JAPDEVA del 8.50% de los ingresos brutos del concesionario (Tabla 5).

La Tabla 6 recoge la proporción de los ingresos brutos del concesionario de la que dispone la Administración concedente en cada caso, tras deducir los importes destinados a desarrollo regional y a la supervisión de concesiones de los pagos totales.

Tabla 6. Porcentaje de ingresos brutos del concesionario que representa los pagos a la Administración

Concepto	INCOP – Concesiones actuales	INCOP – Nueva concesión	JAPDEVA – Concesión TCM
Pagos totales a la Administración	12.60%	11.79%	8.50%
Monto para desarrollo regional	4.06%	5.00%	2.50%
Monto de supervisión	0.82%	1.32%	1.00%
Monto disponible para la Administración concedente	7.72%	5.47%	5.00%

Por tanto, se observa lo siguiente:

- i. Los pagos totales a la Administración en la nueva concesión suponen una menor carga sobre los ingresos brutos del concesionario respecto de las concesiones actuales.
- ii. El monto disponible para la Administración concedente en la nueva concesión supone una carga notablemente menor sobre los ingresos brutos del concesionario respecto de las concesiones actuales. Sin embargo, debido a la proyección de demanda creciente, el volumen del monto crecerá conforme se suceden los períodos de la concesión.
- iii. Aunque los pagos totales a la Administración en la nueva concesión de Puerto Caldera suponen una mayor carga sobre los ingresos brutos del concesionario que en el caso de la concesión de la TCM, el monto disponible para INCOP es muy próximo al de JAPDEVA. Esto se debe al destino designado de los ingresos de INCOP, ya explicados.
- iv. En el caso de la nueva concesión de Puerto Caldera, el monto disponible para la Administración concedente, INCOP, solo puede provenir de los pagos ofrecidos por el oferente.

De este modo, se concluye en este apartado que la inclusión en el cartel de licitación de unos pagos ofrecidos por el oferente a la Administración es razonable porque:

- I. Sin ellos, la totalidad de los ingresos de INCOP con relación a la concesión de Puerto Caldera se deberían destinar exclusivamente a proyectos para el desarrollo regional y a la supervisión del contrato de concesión.
- II. Puesto que los ingresos por estos pagos no están predeterminados a un destino concreto y exclusivo, se trata de los únicos fondos que INCOP tiene disponibles para dotar reservas por contingencias y así cubrirse de los riesgos a cargo de la Administración concedente para con la concesión de Puerto Caldera.
- III. Se trata de fondos necesarios para el sostenimiento financiero de INCOP, en tanto que, sin ellos, no dispondría de fondos suficientes para desarrollar su demás actividad habitual.

Asimismo, los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración incluidos en el cartel de licitación como criterio de evaluación de ofertas son proporcionales porque:

- I. La carga sobre los ingresos brutos del concesionario por los pagos totales a la Administración por la nueva concesión se estimó considerando las necesidades de fondos de INCOP y la carga que suponen los pagos a la Administración por las concesiones actuales.
- II. La carga sobre los ingresos brutos del concesionario por los pagos totales a la Administración por la nueva concesión será menor que en las concesiones actuales de Puerto Caldera en conjunto (sin considerar la concesión de remolcadores y pilotos) (Tabla 6).
- III. La futura concesión establece un monto disponible para la Administración cuya carga sobre los ingresos brutos del concesionario es menor que en las concesiones actuales de Puerto Caldera (Tabla 6).

3. Sobre los riesgos de generar cargos adicionales a la concesión por los pagos a la Administración, que tuvieran implicaciones en la competitividad de las tarifas y en la viabilidad financiera del contrato

Los pagos del concesionario a la Administración concedente se han considerado en todas y cada una de las fases de análisis de viabilidad del Proyecto de Modernización de Infraestructura y Equipamiento de Puerto Caldera, tanto en la etapa del estudio de prefactibilidad, como del estudio de factibilidad, la de diseño y redacción del cartel de licitación y del contrato de concesión, así como en la de solicitud de aprobación de la estructura tarifaria a la ARESEP.

De este modo, en cada fase de análisis los pagos a la Administración tomaban la forma, estructura y montos acordes al momento del estudio, realizándose las modificaciones necesarias en cada ocasión para adaptar todos los aspectos de análisis, incluido el económico y financiero, a la situación considerada en la etapa correspondiente.

Por tanto, aunque con nomenclatura, encaje legal o estructura diferente, los pagos a la Administración se han estimado y considerado en todo momento para evaluar la viabilidad financiera del contrato de concesión. Así, como resultado de las respuestas de la CGR a los recursos de objeción interpuestos por ciertas partes interesadas

al cartel de licitación de esta concesión, los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración se incluyen en el análisis financiero de la manera que se indica a continuación:

- i. Los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración son uno de los dos criterios de evaluación de las ofertas económicas y, por tanto, deberán determinarse por los oferentes e incluirse en sus formularios de ofertas económicas al momento de la entrega de ofertas.
- ii. El cartel de licitación establece unos límites mínimos y máximos entre los que los oferentes deberán determinar sus pagos ofrecidos a la Administración.
- iii. Para mantener la hipótesis más conservadora, el análisis financiero asumió e incluyó los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración en sus valores máximos posibles según el cartel de licitación.
- iv. Este análisis financiero fue la base para el cálculo de las tarifas “all-in” máximas propuestas en la estructura tarifaria presentada ante la ARESEP.
- v. Durante la etapa de factibilidad se realizó un análisis comparativo de las tarifas portuarias de activos similares a Puerto Caldera con el objetivo de evaluar los márgenes aceptables para la variación de tarifas actuales para con la nueva concesión, de modo que Puerto Caldera siga manteniendo unas tarifas competitivas regionalmente.
- vi. Las tarifas “all-in” máximas de referencia para la nueva concesión varían respecto de las actuales en una proporción que se encuentra dentro de los márgenes aceptables para mantener la competitividad tarifaria de Puerto Caldera respecto de los puertos comparables en la región.
- vii. El análisis financiero para la nueva concesión de Puerto Caldera, considerando los valores máximos posibles de los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración y las tarifas “all-in” máximas de referencia en la estructura tarifaria aprobada por ARESEP, ha demostrado que el proyecto es financieramente viable.

Por tanto, se puede concluir este apartado con lo siguiente:

- I. El análisis financiero para el Proyecto de Modernización de Infraestructura y Equipamiento de Puerto Caldera ha considerado los pagos a la Administración en todas las etapas de estudio.
- II. La estructura propuesta de contrato de concesión, que incluye los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración, es financieramente viable, tal como se ha demostrado en todas las etapas de estudio del proyecto.
- III. Las tarifas “all-in” máximas de referencia, que consideran los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración, son competitivas frente a los puertos comparables en la región.
- IV. Adicionalmente, es práctica habitual en los contratos de concesión y está permitido por la LGCOSP incluir una serie de pagos a la Administración concedente. Los pagos totales a la Administración que se consideran en el nuevo contrato de concesión, y que incluyen los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración, suponen una menor carga sobre los ingresos del concesionario que en las concesiones actuales (ver Tabla 6 en el apartado anterior).
- V. En suma, los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración no generan cargos adicionales a la concesión, no impiden que las futuras tarifas de Puerto Caldera sigan siendo competitivas regionalmente ni ponen en riesgo la viabilidad financiera del contrato de concesión en ningún caso.

4. Sobre la posibilidad de que los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración impacten negativamente en el servicio y en las finanzas públicas

Puesto que todos los pagos a la Administración, incluyendo los ofrecidos por el oferente, se consideraron en los costes del concesionario dentro del análisis financiero del proyecto en todas las etapas de estudio, se tuvieron en cuenta para el cálculo las tarifas “all-in” máximas por tipo de carga para los efectos del proceso licitatorio. Estas tarifas “all-in” máximas resultantes, como se ha explicado en el apartado anterior, son competitivas regionalmente y no ponen en riesgo la viabilidad financiera del contrato, por lo que no deberán causar ningún perjuicio en la prestación del servicio en Puerto Caldera.

Asimismo, como se explicó en la Tabla 6 del apartado 2, el nivel de pago ofrecido por el oferente a la Administración estimado y, en general, el nivel de pagos totales a la Administración, es razonable y proporcional respecto de las concesiones actuales de Puerto Caldera y lo equivalente en la concesión de la Terminal de Contenedores de Moín, bajo la responsabilidad de JAPDEVA.

Por otra parte, el cartel de licitación y el contrato de concesión incluyen una serie de estándares técnicos y de servicio que pretenden mejorar e incrementar la capacidad y la calidad de la operación en Puerto Caldera. El análisis financiero refleja tales estándares, evalúa sus costes (que incluyen los pagos a la Administración) y proyecta sus ingresos, resultando en que el proyecto es financieramente viable. Así, el proyecto es capaz de asumir la inversión y los costes de operación y mantenimiento para la mejora del servicio, considerando también los pagos a la Administración.

De este modo, tras el análisis conjunto de todos los costes del proyecto y de sus proyecciones de ingresos, así como de la comparación regional de tarifas y de la carga que suponen los pagos a la Administración para los concesionarios, no se espera un impacto negativo en el servicio, sino, más bien, el proyecto mejorará la calidad del servicio y del nivel de operación de Puerto Caldera.

Por tanto, respecto del impacto en el servicio se concluye este apartado con lo siguiente:

- I. Los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración no generan un impacto negativo en el servicio que se prestará en Puerto Caldera.
- II. Estos pagos, junto con los pagos totales a la Administración, fueron considerados en el cálculo de las tarifas “all-in” máximas, en el análisis que demostró la viabilidad financiera del proyecto.
- III. El análisis financiero refleja las condiciones mínimas técnicas y de servicio que se exigen en el cartel de licitación y el contrato de concesión para la mejora del nivel de operación y de la calidad del servicio en Puerto Caldera. Puesto que es financieramente viable, el proyecto por sí mismo generará beneficios tras asumir la inversión y los costes de operación y mantenimiento, incluyendo los pagos a la Administración.
- IV. El proyecto en su conjunto, considerando también los pagos a la Administración, mejorará la calidad del servicio y del nivel de operación de Puerto Caldera.

Respecto del impacto negativo de los pagos a la Administración y, más concretamente, de los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración, en las finanzas públicas, cabe recordar de nuevo que, de todos los conceptos de pago a la Administración, el INCOP solo podrá disponer de los pagos ofrecidos por el oferente para financiar su actividad habitual, exceptuando la supervisión de Puerto Caldera, como se explicó al comienzo del apartado 2.

INCOP es responsable de la operación y del mantenimiento de la infraestructura y del servicio del resto de puertos de la vertiente pacífica de Costa Rica, más allá de Puerto Caldera, a saber: Terminal de cruceros de Puntarenas, Punta Morales, Quepos y Golfito.

Los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración son los que permitirán a INCOP poder seguir desarrollando la actividad que se le requiere para con el resto de los puertos del Pacífico, sin los cuales la institución no tendría fondos suficientes para la prestación de los servicios públicos que en ellos se ofrecen.

Es por ello por lo que los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración no generan un impacto negativo en las finanzas públicas, sino que lo que generaría dicho impacto negativo sería la inexistencia de estos pagos.

Por tanto, respecto del impacto en las finanzas públicas se concluye este apartado con lo siguiente:

- I. Los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración son la única fuente de ingresos disponible para que INCOP pueda sostener financieramente el resto de la actividad portuaria en el Pacífico costarricense, por lo que, precisamente, son el instrumento para evitar impactos negativos en las finanzas públicas.
- II. De no existir tales pagos y sin que se realicen otros cambios, se generaría un impacto negativo para las finanzas del INCOP en tanto que no tendría capacidad financiera suficiente para desarrollar la actividad de servicio público en los puertos que están bajo su jurisdicción, con la excepción de Puerto Caldera.

3. Conclusiones

Este documento ha atendido de manera puntual y detallada las observaciones de la interesada APM TERMINALS B.V. en el marco del recurso de objeción que presentó ante la Contraloría General de la República contra el cartel de licitación del Proyecto de Modernización de Infraestructura y Equipamiento de Puerto Caldera, así como la respuesta de la propia CGR respecto de los ingresos al INCOP.

Se han detallado aquí las puntualizaciones de la Administración Concedente sobre el establecimiento de un factor de evaluación relativo a los aportes a la Administración como parte del sistema de evaluación de las ofertas, la razonabilidad y la proporcionalidad de dichos aportes, sus implicaciones en la competitividad de las tarifas y en la viabilidad financiera del contrato y sus impactos en el servicio y en las finanzas públicas.

Sobre cada apartado, se ha concluido que los pagos ofrecidos por el oferente a la Administración:

1. Se incluirán en el cartel de licitación y en el contrato de concesión como criterio de evaluación de las ofertas económicas y no como criterio de admisibilidad;
2. Son razonables para el sostenimiento financiero de INCOP y proporcionales respecto de los ingresos del concesionario en comparación con la región y con las concesiones actuales;
3. No impiden que las futuras tarifas de Puerto Caldera sigan siendo competitivas regionalmente ni ponen en riesgo la viabilidad financiera del contrato de concesión en ningún caso;
4. No generan un impacto negativo en el servicio que se prestará en Puerto Caldera y evitarán provocar impactos negativos en las finanzas públicas.

Con la inclusión del presente documento en el expediente administrativo del proceso licitatorio se da por satisfecho el requerimiento de la Contraloría General de la República respecto de R-DCP-00004-2025 III. Sobre el fondo. A) Recurso interpuesto por APM Terminals B.V. 4) Sobre la cláusula 3.3.7 “ingresos al INCOP” del Borrador del Contrato, y numeral 3.2 de su anexo No. 15.

INCOP agradece a la interesada sus observaciones.