

# Oficina Nacional de Evaluación

## Informe

22012

### Concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres

Ayuntamiento de Calatayud

Julio 2022

## DATOS DEL EXPEDIENTE

**Nº Expediente ONE:** 0012/2022

**Nº Expediente órgano solicitante:** 18/2022

**Tipo de informe:** Básico

**Tipo de contrato:** Concesión de servicios

**Órgano solicitante:** Ayuntamiento de Calatayud.

**Órgano contratación:** Alcalde del Ayuntamiento de Calatayud.

**Fecha solicitud inicial:** 04/05/2022

**Fecha recepción información complementaria:** 02/06/2022



La Oficina Nacional de Evaluación (ONE) tiene como finalidad principal el análisis de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios, así como informar los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico que deban adoptarse en estos tipos de contratos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 333 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

El presente informe se emite en el ejercicio exclusivo de las funciones atribuidas legalmente a esta Oficina y, por tanto, con pleno respeto a las competencias de otros órganos u organismos públicos.

Oficina Nacional de Evaluación

Avda. General Perón, 38 - 5.ª Planta - 28020 Madrid – Tel. +34 91 349 14 60

E-mail: [secretaria.one@hacienda.gob.es](mailto:secretaria.one@hacienda.gob.es)

Web: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/one.aspx>

El presente informe fue aprobado por el Pleno de la ONE en su reunión celebrada en día 20 de julio de 2022. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Nacional de Evaluación.

## INDICE

---

I. INTRODUCCIÓN .....	4
1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.....	4
2. Objeto y alcance del informe de la Oficina Nacional de Evaluación .....	5
II. EXPEDIENTE .....	6
1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación .....	6
2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación .....	7
3. Objeto del “contrato de concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres” .....	8
4. Elementos económicos del contrato.....	9
III. METODOLOGÍA del análisis y evaluación .....	9
IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS .....	10
1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto.....	10
2. Ingresos y sistema de retribución al contratista .....	12
• Calidad de la previsión de demanda.....	12
• Análisis de la estimación de ingresos en función de la demanda.....	12
3. Estimación de costes e inversiones.....	16
4. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto. Estudio del nivel de rentabilidad bruta y el margen operativo previsto para el contrato.....	18
5. Análisis de transferencia de riesgo operacional.....	23
V. Evaluación del proyecto .....	26
1. Idoneidad del modelo de concesión .....	26
2. Razonabilidad de la relación entre rentabilidad y riesgo del proyecto .....	27
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	27

## INDICE DE TABLAS

---

Tabla 1: Distribución de los ingresos en el periodo concesional .....	13
Tabla 2: Ingresos anuales estimados por venta de entradas individuales para las piscinas .....	14
Tabla 3: Ingresos anuales estimados por venta de abonos para las piscinas..	14
Tabla 4: Ingresos anuales estimados por el uso de la pista de pádel .....	14
Tabla 5: Estructura de costes de la concesión (sin IVA) .....	18
Tabla 6: Escenario base previsto por la Administración contratante .....	19
Tabla 7: Rentabilidad bruta por escenarios de demanda partiendo del escenario base .....	20
Tabla 8: Escenario 2: disminución del 10% en el nivel de demanda.....	21
Tabla 9: Escenario 3: aumento del 10% en el nivel de demanda.....	22
Tabla 10: Resumen de rentabilidades en cada uno de los escenarios .....	22

## INDICE DE ILUSTRACIONES

---

Ilustración 1: Estacionalidad de los ingresos del bar y las piscinas.....	15
Ilustración 2: Representación gráfica de la estructura de ingresos y costes ....	25

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación

La Oficina Nacional de Evaluación (ONE), órgano colegiado integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), se encuentra regulada en el artículo 333 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), así como por la Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación (en lo sucesivo, Orden ONE).

La ONE tiene como finalidad principal analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios, así como de los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico que deban adoptarse en estos tipos de contratos, en los supuestos establecidos en el apartado 3 del artículo 333 de la LCSP.

Dicho precepto establece que, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales, se evacuará informe preceptivo en los dos casos siguientes:

- a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.
- b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.

Asimismo, la ONE informará los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que hayan sido informadas previamente de conformidad con las letras a) y b) anteriores o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en estas.

La regulación de todo el procedimiento de solicitud, documentos que son necesarios aportar y plazo para la emisión de informe se recogen en los artículos 8 a 10 de la Orden ONE.

## 2. Objeto y alcance del informe de la Oficina Nacional de Evaluación

Siguiendo el contenido del artículo 333.4 de la LCSP y el artículo 7.3 de la Orden ONE, los informes evaluarán si la rentabilidad del proyecto, obtenida en función del valor de la inversión, las ayudas otorgadas, los flujos de caja esperados y la tasa de descuento establecida, es razonable en atención al riesgo de demanda que asuma el concesionario. En dicha evaluación se tendrá en cuenta la mitigación que las ayudas otorgadas puedan suponer sobre otros riesgos distintos del de demanda, que habitualmente deban ser soportados por los operadores económicos.

Además, en los contratos de concesión de obras en los que el abono de la tarifa concesional se realice por el poder adjudicador, la ONE evaluará previamente la transferencia del riesgo de demanda al concesionario. Si este no asume completamente dicho riesgo, el informe evaluará la razonabilidad de la rentabilidad en los términos previstos en el párrafo anterior.

En los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, el informe analizará si las compensaciones financieras establecidas mantienen una rentabilidad razonable según lo mencionado en el primer párrafo.

Para atender a este objeto, el presente informe se ha estructurado a partir de un análisis de los parámetros económicos y del nivel de incertidumbre con la que puede valorarse la estimación de la demanda, del plazo de recuperación de la inversión y de la rentabilidad del proyecto, valorando la existencia de transferencia de riesgo operacional al concesionario, para finalmente formular las conclusiones del informe, todo ello con base en la documentación aportada por el poder adjudicador o entidad contratante, tanto en la solicitud como en posteriores requerimientos de documentación adicional o aclaraciones.<sup>1</sup>

No obstante, tratándose en este caso de un proyecto de licitación, cuyo valor estimado del contrato, calculado conforme a lo establecido en el artículo 101 de la LCSP (que después se analiza), no supera doce millones de euros, el contenido del informe preceptivo que debe emitir la ONE tiene carácter de evaluación básica, con los mismos objetivos de análisis señalados en el apartado 3 del artículo 7 de la Orden ONE, pero con los elementos de simplificación que se indican en el artículo 9 de esa misma norma.

Conforme a lo establecido en la Orden ONE, la unidad de apoyo técnico ha formulado un documento de análisis y estudio sobre el contrato de la concesión

---

<sup>1</sup> El segundo párrafo del artículo 10.1 de la Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación, establece que *“Los informes vendrán referidos a la documentación facilitada por el solicitante del informe, por lo que cualquier modificación sustantiva que pudiera producirse con posterioridad en el expediente, con carácter previo a la licitación del contrato de concesión, requerirán una nueva solicitud de informe.”*

de servicios objeto de evaluación, que ha servido de principal soporte técnico para la elaboración de la propuesta de informe que, conforme a lo previsto en la Orden ONE ha sido elevada por la División de evaluación de los contratos de concesión de la OIReScon, para su debate y aprobación por parte del Pleno de la ONE.

## **II. EXPEDIENTE**

### **1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación**

Con fecha de 4 de mayo de 2022, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónico de la Oficina Nacional de Evaluación, la solicitud formulada por parte del Ayuntamiento de Calatayud para la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con la licitación prevista por este Ayuntamiento del “Contrato de concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres”. La solicitud fue realizada por el Alcalde del Ayuntamiento de Calatayud; siendo el mismo el órgano de contratación.

A dicha solicitud se acompañó la siguiente documentación:

- Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE.
- Estudio de viabilidad económico financiera del “contrato de concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres”.
- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir en el “contrato de concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres”, a adjudicar por procedimiento negociado sin publicidad.
- Pliego de Prescripciones Técnicas que ha de regir en el “contrato de concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres”.
- Informe favorable del servicio jurídico.

Una vez analizada la solicitud y la documentación presentada para elaborar el informe de la ONE, se detectaron incidencias que precisaban aclaración o aportación de documentación adicional por el Ayuntamiento de Calatayud, remitiéndosele, a tal efecto, oficio con fecha 19 de mayo de 2022, todo ello de conformidad con lo regulado al respecto en el artículo 8 de la Orden ONE.

Finalmente, el día 26 de mayo de 2022, en contestación al requerimiento realizado por la ONE, se recibió del Ayuntamiento la siguiente documentación:

- Escrito de aclaraciones al requerimiento de la Oficina Nacional de Evaluación.

- Memoria justificativa del “contrato de concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres”.

En el escrito de aclaraciones remitido por el Ayuntamiento de Calatayud, se señalaba que se habían producido modificaciones sustantivas tanto en el estudio de viabilidad como en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares originalmente remitidos, sin embargo, no se aportaba ninguno de los dos documentos modificados. Por este motivo, el día 31 de mayo de 2022 se realizó nueva solicitud de aclaraciones y documentación adicional por parte de la ONE, siguiendo lo establecido en el artículo 10 de la Orden ONE. El día 2 de junio de 2022 se recibió la contestación del Ayuntamiento de Calatayud junto a la siguiente documentación requerida:

- Nuevo estudio de viabilidad económico financiera del “contrato de concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres”.
- Nuevo Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir en el “contrato de concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres”, a adjudicar por procedimiento negociado sin publicidad

Una vez recibida toda la documentación y aclaraciones remitidas por el solicitante, se procedió a su análisis para elaborar la propuesta de informe preceptivo.

## **2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación**

Sin perjuicio de los análisis que se realizan posteriormente en este informe, la evaluación debe iniciarse con una comprobación referida a la admisibilidad formal previa de la solicitud de informe realizado por el Ayuntamiento de Calatayud, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- **Aspecto subjetivo:** El solicitante es el Ayuntamiento de Calatayud, que efectivamente, como Corporación Local, se encuentra dentro del ámbito subjetivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP.
- **Aspecto objetivo:** Se trata de un contrato que, sin perjuicio del análisis que después se realiza acerca de la existencia o no de transferencia del riesgo operacional, ha sido calificado por el propio Ayuntamiento como contrato de concesión de servicios en virtud de lo previsto en el artículo 15 de la LCSP, habiendo sido informado favorablemente por los servicios jurídicos municipales.

Adicionalmente, considerándolo formalmente a priori como un contrato de concesión de servicios, se comprueba que existe aportación pública a la explotación de la concesión.

- **Aspecto temporal:** El momento de la solicitud de informe se produce antes de la licitación del contrato.

Considerando estos aspectos, hay que concluir que, en efecto, la solicitud de informe formulada por el Ayuntamiento de Calatayud a la ONE, resulta formalmente admisible.

### **3. Objeto del “contrato de concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres”**

El proyecto de licitación que ahora se plantea parte de los siguientes antecedentes:

El objeto del contrato que ahora se licita es la concesión del servicio para la explotación integral del centro cívico y piscinas-bar del barrio pedáneo de Torres, en la localidad de Calatayud, tal y como se recoge en la memoria de viabilidad y en la cláusula primera del PPT. Dicha explotación supone la asunción de todas las tareas necesarias para que dichas instalaciones cumplan con el fin para el que fueron construidas, que es el esparcimiento, el ocio y la práctica del deporte, entendiéndolo como un servicio de carácter público. Entre las tareas mencionadas están el control de acceso a las piscinas, el mantenimiento de los espacios en condiciones óptimas de limpieza e higiene, la explotación del bar, así como el correcto mantenimiento y funcionamiento de las instalaciones y la disposición de los recursos materiales y personales necesarios para todo ello.

En el barrio de Torres, el Ayuntamiento de Calatayud dispone de unas instalaciones de aproximadamente 1.500 metros cuadrados, agrupadas en un único complejo, que están compuestas de tres espacios con usos diferenciados:

- Espacio destinado a cafetería-bar, abierto todo el año.
- Piscina infantil y piscina para adultos, abiertas en periodo estival (de 15 de julio a 11 de septiembre).
- Pista de pádel y cancha de baloncesto, abiertas todo el año.

El barrio de Torres está a unos 9 km. de distancia de la ciudad de Calatayud y cuenta con una población censada en 2021 de 55 habitantes, población que se ve incrementada con la llamada “población de fin de semana” y de “época estival”. El estudio de viabilidad económico-financiera del contrato, señala que la peculiaridad de este barrio hace necesario la puesta en marcha de diferentes acciones por parte del Ayuntamiento de Calatayud encaminadas a mantener activos y con vida estos núcleos rurales. Mediante esta contratación se pretende, por tanto, dar respuesta a la demanda existente del servicio de bar en el citado barrio por parte de los vecinos, así como por los usuarios de las instalaciones deportivas.

El objeto del contrato se identifica con los siguientes códigos del vocabulario común de contratos públicos (CPV):

Código CPV: 55100000 -1 Servicio de hostelería.

Código CPV: 92000000- 1 Servicio de esparcimientos culturales y deportivos.

#### **4. Elementos económicos del contrato**

El sistema de retribución al contratista previsto se compone de:

- Ingresos variables derivados de la venta de entradas individuales y abonos de las piscinas, de la venta de entradas de la pista de pádel y de los ingresos provenientes de la explotación del bar. Éstos suponen el 93% de los ingresos totales.
- Ingresos fijos provenientes de la aportación del Ayuntamiento de Calatayud por costes de prestación del servicio, que ascienden a 1.983,47 euros anuales (IVA excluido). Los ingresos fijos representan el 7% del total de los ingresos del contratista.

El presupuesto base de licitación del contrato asciende a 7.200 euros (5.950,41 euros sin IVA) a satisfacer por parte del Ayuntamiento al adjudicatario.

Por otro lado, el valor estimado del contrato es de 71.977,65 € (IVA no incluido). Este importe se ha calculado sobre el importe neto de la cifra de negocio, sin incluir el impuesto sobre el valor añadido.

La duración del contrato será de tres años, sin contemplarse la posibilidad de prórroga del mismo.

La licitación se realizará por procedimiento negociado sin publicidad, por haber sido declarado desierto el lote objeto de la contratación en un procedimiento anterior (artículo 167 y siguientes de la LCSP).

En este contrato no procederá la revisión de precios.

### **III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN**

Enmarcada la licitación mediante los apartados anteriores, se efectuará un análisis técnico de carácter fundamentalmente económico-financiero, que toma como referencia principal el estudio facilitado por la unidad de apoyo técnico sobre los elementos que se contienen en el proyecto de contratación presentado por el Ayuntamiento de Calatayud, mencionado en el apartado II.1. de este documento.

A partir del mismo, la División de evaluación de los contratos de concesión de la OIReScon ha realizado el análisis que se desarrolla en el siguiente apartado de este informe, centrándose, en primer lugar, en una valoración de los parámetros económicos y del nivel de incertidumbre con la que puede valorarse la estimación de la demanda facilitada. Para ello, se han estudiado las condiciones económicas y el sistema de retribución previsto en el PCAP para el contratista.

En segundo lugar, se ha analizado el plazo de duración previsto para el contrato de concesión de servicios a fin de confirmar si el plazo establecido está suficientemente amparado por la normativa que resulta de aplicación.

Posteriormente, se ha estudiado la rentabilidad económico-financiera del proyecto para el contratista.

El desarrollo del análisis se ha completado con la evaluación de la existencia, o no, de transferencia del riesgo operacional al concesionario, en los términos exigidos en el artículo 14 y 15 de la LCSP.

En la evaluación del proyecto se estudia, en su caso, la idoneidad del modelo de concesión para llevar a cabo la realización del objeto del contrato y la razonabilidad de la rentabilidad conforme al riesgo asumido, en este caso de demanda, por el concesionario.

El informe finaliza con un apartado de Conclusiones.

#### IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

##### 1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto

A partir de la documentación aportada en el contrato de concesión de servicio objeto de este análisis, podemos destacar los siguientes aspectos económico-financieros que se irán desarrollando en sucesivos puntos:

- En el estudio de viabilidad aportado por el Ayuntamiento de Calatayud, se establece que **la concesión está planteada sin inversión asociada**, puesto que la Administración contratante proporcionará los activos necesarios para prestar el servicio al concesionario sin contraprestación económica alguna. Esto determina que la duración prevista del contrato no pueda ser superior a 5 años, a tenor de lo establecido en el artículo 29.6 de la LCSP. En el caso objeto de estudio, la duración planteada del contrato es de 3 años, sin posibilidad de prórroga, por tanto, estaría dentro de lo establecido legalmente. De igual manera, al no tener inversión asociada y no superar el plazo máximo de 5 años, **no es necesario, en el análisis económico financiero, realizar el estudio del periodo de recuperación de la inversión ni de la tasa de descuento necesaria para su cálculo.**
- Por otro lado, el estudio de viabilidad establece una previsión de ingresos y de gastos para los tres años de duración del contrato. En dicha previsión, en el dato de facturación, el Ayuntamiento no incluye los ingresos procedentes de la aportación municipal, sino únicamente los ingresos variables. En este informe se ha incluido dicha partida para estimar correctamente la rentabilidad bruta de la explotación.

- **Desde la parte de los ingresos, estos serían tanto fijos como variables.** Los primeros son los procedentes de la aportación del Ayuntamiento de Calatayud, en concreto, 200 euros mensuales (165,29 IVA excluido) durante los tres años de duración del contrato, pudiendo ser licitado a la baja. Los ingresos variables serían los procedentes de la venta de entradas individuales diarias y de los abonos que permiten la entrada a las instalaciones de las piscinas en periodo estival, así como de la explotación del bar y el uso de las pistas de pádel, que permanecen abiertas todo el año. Los ingresos variables representan el 93% del total de ingresos, mientras únicamente el 7% son de carácter fijo (aportación municipal).
- Igualmente, **desde el lado de los gastos** hay que destacar que la estructura de costes prevista por el Ayuntamiento, estima que las prestaciones del contrato podrán ser realizadas por una única persona, pero no incluye una partida correspondiente al salario del contratista, únicamente contempla la cuota de Seguridad Social en el régimen especial de trabajadores autónomos, lo cual fue objeto de petición de aclaraciones por parte de esta Oficina. El consistorio respondió que a su juicio la retribución al contratista la conformarán los posibles beneficios que obtenga del negocio que va a desarrollar.

Esta Oficina considera dicho razonamiento debe rebatirse por dos razones principales. Por una parte, porque en el proyecto no se puede prejuzgar, ni discriminar, a los posibles licitadores por su dimensión empresarial (piénsese por ejemplo en una pequeña sociedad unipersonal). Y por otra, porque la estimación de costes no puede descansar en el menoscabo de la retribución laboral que debe corresponderse mínimamente con las prestaciones objeto del contrato. Por ello, en el presente informe se ha considerado necesario tener en cuenta unos costes de personal mínimos de 14.000 euros anuales (correspondientes al Salario Mínimo Interprofesional), además de un incremento del 2% en el total de costes de personal para los años 2 y 3 de la concesión, estimando que esta será la evolución mínima de dicho salario legal. En ese escenario los costes de personal sería el componente económico fundamental del coste del servicio (en torno al 61% del total).

- El Ayuntamiento no prevé incremento de las tarifas a abonar por los usuarios, pero tampoco de los gastos de explotación durante los 3 años de duración del contrato. Por lo tanto, según la previsión del Ayuntamiento de Calatayud, ingresos y gastos permanecerían estables durante toda la concesión.
- Se ha eliminado el efecto del IVA de todas las partidas de ingresos y gastos que lo tenían incluido.

## 2. Ingresos y sistema de retribución al contratista

- **Calidad de la previsión de demanda**

La Administración contratante realiza una previsión de demanda proyectando a futuro los datos de afluencia de años anteriores. La previsión de demanda se estima fija para los 3 años que dura la concesión. Dicha previsión de demanda está condicionada por actuaciones de promoción y marketing por parte del concesionario, que le permitan conformar una oferta atractiva para retener y captar nuevos clientes potenciales, tal y como señala la documentación aportada por el Ayuntamiento.

Puesto que la instalación a explotar está compuesta de tres espacios con usos diferenciados, se hace una estimación de demanda para cada uno de los mismos, después de analizar la estacionalidad de los ingresos, que naturalmente se concentra en los meses de verano.

En el caso de las piscinas, la Administración contratante realiza una estimación de los potenciales usuarios e ingresos por venta de entradas y abonos durante la época estival (las piscinas permanecen abiertas de 15 de julio a 11 de septiembre).

El bar y las pistas de pádel permanecen abiertas durante todo el año. Respecto a las pistas de pádel, se ha hecho una estimación anual del número de usos (aproximadamente un uso a la semana), mientras que la previsión de los ingresos previstos por la explotación del bar se ha realizado en base a los datos de la explotación de anteriores anualidades y considerando que el concesionario deberá ofrecer un servicio diferencial para captar clientes de dentro y fuera del municipio durante la época estival y los fines de semana en los meses de invierno.

- **Análisis de la estimación de ingresos en función de la demanda**

Tal y como ya se ha expuesto, los ingresos de esta concesión se componen, por una parte, de ingresos variables procedentes de las entradas tanto individuales como abonos que pagan los usuarios por el acceso a las piscinas, así como por el uso de la pista de pádel y los obtenidos por la explotación del bar. Y, por otra parte, de los ingresos fijos provenientes de la aportación municipal anual del Ayuntamiento de Calatayud al concesionario, consistentes en 200 euros mensuales (165,29 si se excluye el IVA) durante los 3 años que dura la concesión (aportación que puede ser licitada a la baja).

Según estas premisas, **los ingresos variables representan el 93% del total de los ingresos del proyecto concesional, correspondiendo el 87% del total de los ingresos a la explotación del bar. El resto de ingresos (7%) proceden de la aportación municipal.**

En el estudio de viabilidad económico-financiera del expediente remitido por el Ayuntamiento, no se han incluido los ingresos fijos procedentes de la Administración, sin embargo, en el presente análisis sí han sido tenidos en cuenta estos ingresos para el cálculo de la rentabilidad global del proyecto.

A continuación, se presenta la distribución de los ingresos para los 3 años de periodo concesional:

Concepto	Tipo de ingreso	Importes por anualidad (€)			Importe Total [Euros]	Importe Total [Euros] sin IVA	Distrib. Ingresos concesión
		Año 1	Año 2	Año 3			
Ingresos por venta de entradas	Variable	369,00	369,00	369,00	1.107,00	914,88	1%
Ingresos por venta de abonos	Variable	1.500,00	1.500,00	1.500,00	4.500,00	3.719,01	4%
Ingresos por uso las pistas de pádel	Variable	162,00	162,00	162,00	486,00	401,65	0%
Ingresos por explotación del bar	Variable	27.000,00	27.000,00	27.000,00	81.000,00	73.636,36	87%
Ingresos por costes de prestación del servicio	Fijo	2.400,00	2.400,00	2.400,00	7.200,00	5.950,41	7%
<b>Total ingresos previstos</b>		<b>31.431,00</b>	<b>31.431,00</b>	<b>31.431,00</b>	<b>94.293,00</b>	<b>84.622,31</b>	<b>100%</b>

Tabla 1: Distribución de los ingresos en el periodo concesional

- Análisis de la previsión de ingresos variables provenientes de usuarios potenciales

Para realizar la previsión de ingresos variables, la Administración se ha basado en los datos de afluencia anteriores.

Los ingresos estimados derivados de la venta de entradas y abonos a las piscinas, resultan de multiplicar la previsión de entradas/abonos vendidos durante los meses de julio, agosto y septiembre (periodo estival en que permanecen abiertas las piscinas: del 15 de julio al 11 de septiembre) por el precio unitario de cada uno de ellos, desglosados por franjas de edad. En concreto, los ingresos estimados durante el periodo de 3 años que dura la concesión asciende a 1.544,63 euros anuales, IVA excluido (304,96 por la venta de entradas individuales y 1.239,67 por los abonos). En la tabla siguiente se desglosan dichos ingresos con IVA y sin IVA:

Tipo	Precio unitario €IVA incluido	Venta de entradas			Importe Total €	Importe total sin IVA
		JUL	AGO	SEP		
6 a 16 años	2,00	9	23	4	72,00	59,50
Adultos	3,00	30	60	9	297,00	245,45
<b>Total</b>	<b>5,00</b>	<b>39</b>	<b>83</b>	<b>13</b>	<b>369,00</b>	<b>304,96</b>

Tabla 2: Ingresos anuales estimados por venta de entradas individuales para las piscinas

Tipo	Precio unitario €IVA incluido	Venta de abonos			Importe Total €	Importe total sin IVA
		JUL	AGO	SEP		
6 a 16 años	15,00	20	6	-	390,00	322,31
Adultos	20,00	30	12	-	840,00	694,21
Jubilados	15,00	16	2	-	270,00	223,14
<b>Total</b>	<b>50,00</b>	<b>66</b>	<b>20</b>	<b>-</b>	<b>1.500,00</b>	<b>1.239,67</b>

Tabla 3: Ingresos anuales estimados por venta de abonos para las piscinas

La previsión de ingresos por el uso de la pista de pádel, deriva de multiplicar la estimación de la demanda anual de la pista (aproximadamente una hora a la semana, 54 al año) por el precio unitario del servicio (3 euros/hora). Como muestra la siguiente tabla, estos ingresos ascienden a 133,88 euros anuales IVA excluido.

Acceso pistas de pádel				
	Precio unitario €/h	Nº usos	Importe Total €	Importe total sin IVA
<b>Pádel</b>	<b>3,00</b>	<b>54</b>	<b>162</b>	<b>133,88</b>

Tabla 4: Ingresos anuales estimados por el uso de la pista de pádel

No está previsto incremento alguno en las tarifas a abonar por los usuarios de las piscinas y pista de pádel durante los 3 años de duración de la concesión, por lo que los ingresos se estiman constantes en el escenario base.

En cuanto a la explotación de las instalaciones del bar, que suponen el 87% de los ingresos totales del concesionario, la Administración contratante prevé unos ingresos anuales de 24.545,45 euros (27.000 euros con un 10% de IVA incluido).

Los ingresos de la explotación del bar van a estar altamente condicionados por la afluencia a las piscinas, pues es lógico considerar que será en época estival (periodo de apertura de las piscinas) cuando se produzca la mayor afluencia de clientes y, por ende, los mayores ingresos para el bar. En la siguiente ilustración, aportada por el Ayuntamiento, se muestra la estacionalidad de los ingresos de las piscinas, ligados a los ingresos de la explotación del bar:



Ilustración 1: Estacionalidad de los ingresos del bar y las piscinas

#### - Análisis de ingresos fijos

Los ingresos fijos provienen de la aportación del Ayuntamiento de Calatayud al concesionario, consistentes en 165,29 euros mensuales (IVA excluido) durante los 3 años de duración de la concesión. Estos ingresos ascienden a un total de 7.200 euros (5.950,41 euros IVA excluido), y únicamente representan el 7% del total de ingresos estimados.

La aportación municipal al proyecto concesional constituye, además, el Presupuesto Base de Licitación (PBL), por lo que está sometido a las posibles bajas que realicen los licitadores en sus ofertas económicas.

Conviene resaltar en este punto, que la Administración contratante no sólo otorga la ayuda municipal para el sostenimiento del servicio mencionada en el párrafo anterior, sino que se hace cargo de todos los gastos directamente relacionados con las instalaciones, calefacción, gas, suministro eléctrico, tasas, desinfección, desinsectación, desratización y control de la legionela. Sin embargo, éstos no han sido cuantificados por el Ayuntamiento en la documentación aportada al expediente.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> A este respecto se solicitaron aclaraciones al Ayuntamiento de Calatayud, el cual alegó que “los costes derivados del suministro eléctrico, de calefacción y de gas por el funcionamiento ordinario del bar, así como el pago de las tasas de agua y basura no están incluidos en el pago que realiza mensualmente el Ayuntamiento al concesionario” y que “el Ayuntamiento de Calatayud cuenta con los contratos para la desinfección, desratización y control de la legionela, estos se realizan en todos los edificios municipales. Las instalaciones del barrio de Torres, son edificios municipales. Aun en el caso de no existir concesión de servicios o cualquier otro tipo de negocio jurídico para su explotación, se prestaría el servicio de control de plagas.”

### 3. Estimación de costes e inversiones

La concesión analizada **no** prevé la realización de **inversiones** en inmovilizado por parte del concesionario, ya que la Administración contratante proporcionará los activos necesarios para prestar el servicio al concesionario sin contraprestación económica. Por lo tanto, estamos ante una concesión de servicios que, en aplicación del artículo 29.6 de la LCSP no puede extenderse más allá de los 5 años, sin que sea necesario determinar la tasa de descuento para calcular el periodo de recuperación de la inversión.

En cuanto a la **estructura de costes**, se pueden hacer las siguientes observaciones:

- La Administración contratante ha incluido una serie de **costes fijos mínimos** necesarios para la prestación del servicio, que estima **constantes** a lo largo de los 3 años de duración del contrato, lo cual no se considera una previsión realista, al menos por el lado de los costes de personal. Por este motivo, para el presente análisis se ha introducido un **incremento de los costes estimados de personal del 2%** el segundo y tercer año de la concesión, estimando dicho porcentaje como el incremento que puede experimentar el salario mínimo interprofesional al que se hace referencia en el punto siguiente.
- Los **costes de personal** previstos por el Ayuntamiento de Calatayud incluyen únicamente la cuota de autónomo a la Seguridad Social, cuantificada en 3.432 euros al año. Esto es así porque la Administración considera que la retribución al contratista vendrá de los posibles beneficios que obtenga del negocio que va a desarrollar. A los efectos de aproximar este estudio a la realidad del mercado, se ha considerado adecuado **añadir el salario del concesionario** como una partida adicional de los costes de personal. Éste se ha estimado con base en el Real Decreto 152/2022, de 22 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional (SMI) en 14.000 euros anuales.

Como se puede observar en la tabla 6 de la estructura de costes, los de personal representan el **61%** del total (incluyendo la partida del SMI).

- Por otro lado, la Administración contratante considera que, dado que la explotación del negocio de hostelería del bar y de las piscinas del barrio de Torres se plantea como una única **unidad de negocio**, éste se debe **gestionar por una única persona**, que deberá realizar las funciones de limpieza y mantenimiento de instalaciones, por un lado, y prestar el servicio de bar y venta de entradas y abonos, por otro. Teniendo en cuenta que, en periodo estival las piscinas deben permanecer abiertas todos los días, que el bar solamente puede cerrar un día a la semana y un mes al año, esto último previa aprobación de la Administración contratante, y que es por cuenta del concesionario el mantenimiento de las instalaciones, **no**

**se considera realista** que una sola persona puede hacerse cargo de atender el bar (más aún si se prevé que se sirvan almuerzos, comidas y cenas), controlar el acceso a las piscinas, controlar el acceso a las pistas de pádel y llevar a cabo las tareas de limpieza y mantenimiento de todas las instalaciones<sup>3</sup>. A mayor abundamiento, si se añade que el concesionario debe cumplir con todas las competencias personales y profesionales exigidas por los pliegos, así como las obligaciones de formación específicas exigidas por la normativa.

- No se especifica qué servicios concretos se incluyen en las partidas de *Servicios profesionales y otros servicios*, por lo que es no posible realizar una valoración al respecto.
- El coste de la partida de *aprovisionamientos/compras* tiene un peso del 28% sobre los costes totales de la concesión, sin embargo, no se desarrolla ni justifica cómo se ha realizado dicha estimación.
- El resto de las partidas de costes se considera que se han estimado de forma razonable.
- El Ayuntamiento ha proporcionado los datos de gastos e ingresos de la concesión con IVA incluido. A efectos del presente análisis y para poder analizar la rentabilidad global del proyecto, se ha **eliminado el efecto del IVA**.

En base a todas estas consideraciones previas, los costes quedan distribuidos de la siguiente forma (IVA excluido):

---

<sup>3</sup> El propio estudio de viabilidad aportado por el Ayuntamiento de fecha de octubre de 2021, en su página 16 se refiere al “personal gestor de las instalaciones” y enumera como situación ideal tres puestos: cocina, atención de bar y piscinas y limpieza, cada puesto con sus propias competencias personales y profesionales. Sin embargo, el Ayuntamiento de Calatayud en respuesta al oficio de solicitud de aclaraciones enviado por esta Oficina en el que se pedía justificar cómo una única persona podría hacerse cargo de todas las prestaciones del contrato, alegó que la situación ideal era que el negocio se gestionase por una única persona que realizase las funciones de limpieza y mantenimiento por un lado y prestar el servicio de bar y venta de entradas y abonos por otro lado.

Concepto	Importes por anualidad			Importe Total [Euros]	Peso sobre el total
	Año 1	Año 2	Año 3		
Costes personal (SMI)	- 14.000,00	- 14.280,00	- 14.565,60	- 42.845,60	49%
Gastos de personal (cuota autónomo)	- 3.432,00	- 3.500,64	- 3.570,65	- 10.503,29	12%
Aprovisionamiento/compras	- 8.269,13	- 8.269,13	- 8.269,13	- 24.807,38	28%
Teléfono	- 595,04	- 595,04	- 595,04	- 1.785,12	2%
Servicios profesionales	- 991,74	- 991,74	- 991,74	- 2.975,21	3%
Otros servicios	- 495,87	- 495,87	- 495,87	- 1.487,60	2%
Seguro anual	- 700,00	- 700,00	- 700,00	- 2.100,00	2%
Stock inicial	- 495,87	-	-	- 495,87	1%
Productos de limpieza piscina	- 330,58	- 330,58	- 330,58	- 991,74	1%
<b>TOTAL</b>	- <b>29.310,22</b>	- <b>29.162,99</b>	- <b>29.518,60</b>	- <b>87.991,81</b>	<b>100%</b>

Tabla 5: Estructura de costes de la concesión (sin IVA)

#### 4. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto. Estudio del nivel de rentabilidad bruta y el margen operativo previsto para el contrato.

Antes de proceder al análisis de los distintos escenarios que se han contemplado para el estudio de este proyecto, debe considerarse el escenario base esperado que ha estimado el propio Ayuntamiento de Calatayud (escenario 1), que en euros para los 3 años de concesión es el siguiente:

- **Escenario 1** planteado por la Administración contratante, ajustado por los gastos de personal cuantificados por la Oficina.

Concepto	Tipo de ingreso	Importes por anualidad			Importe Total [Euros]	Distrib. Ingresos concesión
		Año 1	Año 2	Año 3		
Ingresos por venta de entradas	Variable	304,96	304,96	304,96	914,88	1%
Ingresos por venta de abonos	Variable	1.239,67	1.239,67	1.239,67	3.719,01	4%
Ingresos por uso las pistas de pádel	Variable	133,88	133,88	133,88	401,65	0%
Ingresos por explotación del bar	Variable	24.545,45	24.545,45	24.545,45	73.636,35	87%
Ingresos por costes de prestación del servicio	Fijo	1.983,47	1.983,47	1.983,47	5.950,41	7%
<b>Total ingresos previstos (IVA excluido)</b>		<b>28.207,44</b>	<b>28.207,43</b>	<b>28.207,43</b>	<b>84.622,30</b>	<b>100%</b>
Costes personal (SMI)		-14.000,00	-14.280,00	-14.565,60	- 42.845,60	49%
Gastos de personal (cuota autónomo)		- 3.432,00	- 3.500,64	- 3.570,65	- 10.503,29	12%
Aprovisionamiento/compras		- 8.269,13	- 8.269,13	- 8.269,13	- 24.807,38	28%
Teléfono		- 595,04	- 595,04	- 595,04	- 1.785,12	2%
Servicios profesionales		- 991,74	- 991,74	- 991,74	- 2.975,21	3%
Otros servicios		- 495,87	- 495,87	- 495,87	- 1.487,60	2%
Seguro anual		- 700,00	- 700,00	- 700,00	- 2.100,00	2%
Stock inicial		- 495,87	-	-	- 495,87	1%
Productos de limpieza piscina		- 330,58	- 330,58	- 330,58	- 991,74	1%
<b>Total Gastos previstos</b>		<b>-29.310,22</b>	<b>-29.162,99</b>	<b>-29.518,60</b>	<b>- 87.991,81</b>	<b>100%</b>
<b>Beneficio Bruto</b>		<b>- 1.102,78</b>	<b>- 955,56</b>	<b>- 1.311,17</b>	<b>- 3.369,51</b>	<b>-</b>
<b>Margen</b>		<b>-3,9%</b>	<b>-3,4%</b>	<b>-4,6%</b>	<b>-4,0%</b>	<b>-</b>

Tabla 6: Escenario base previsto por la Administración contratante

La Administración contratante estima unos ingresos y unos gastos constantes durante los 3 años que dura la concesión, sin embargo, como ya hemos señalado en el punto anterior, se considera necesario incrementar los costes de personal en un 2% interanual para situarnos en un escenario más realista. Bajo el escenario planteado por la Administración, la rentabilidad es negativa durante toda la concesión, obteniéndose una **rentabilidad global negativa del 4%**, lo que se traduce en beneficio bruto negativo total de 3.370 euros.

Teniendo en cuenta el cálculo realizado por la Administración contratante (con las correcciones en los costes de personal), se ha llevado a cabo una **matriz de rentabilidad** en la que, se muestra cómo ésta se vería afectada en los diferentes escenarios de demanda:

RENTABILIDAD BRUTA							
% reducción precio del contrato	Pesimista 3	Pesimista 2	Pesimista 1	Escenario previsto	Optimista 1	Optimista 2	Optimista 3
	-18% de demanda	-10% de demanda	-5% de demanda	demanda prevista	+5% de demanda	+10% de demanda	+13% de demanda
0%	-24,9%	-14,6%	-9,1%	-4,0%	0,6%	4,9%	7,2%

Tabla 7: Rentabilidad bruta por escenarios de demanda partiendo del escenario base

De la tabla anterior se obtienen las siguientes consideraciones sobre la rentabilidad esperada:

- En el escenario previsto por la Administración contratante, con los ajustes realizados respecto a los gastos de personal, **el concesionario tendría que hacer frente a una rentabilidad negativa del 4%**. Este porcentaje de pérdidas se traduce en un total de 3.370 euros en los tres años que dura la concesión.
- En el caso de los escenarios optimistas, se puede observar como es en el escenario “optimista 1: +5% de demanda” en el que se sitúa el **punto muerto** a partir del cual el concesionario pasaría de obtener pérdidas a obtener beneficios. En concreto, obtendría una **rentabilidad positiva del 0,6%**. En el escenario “optimista 2: +10% de demanda”, el concesionario obtendría una **rentabilidad positiva del 4,9%**. Este escenario se desarrolla a continuación.
- En el escenario “pesimista 1: -5% de demanda”, la rentabilidad sería negativa hasta el -9,1%, mientras que en el escenario “pesimista 2: -10% de demanda”, se ahondaría en la **rentabilidad negativa**, llegando hasta el **-14,6%**. Este segundo escenario también se desarrolla seguidamente.

Con el objeto de complementar los **análisis de sensibilidad**, se ha procedido al desarrollo del análisis de los escenarios correspondientes a la disminución del 10 % de la demanda y del incremento del 10 % de la demanda, para analizar el comportamiento económico del proyecto concesional. **Los escenarios analizados únicamente tendrán en cuenta fluctuaciones en la demanda, no potenciales bajadas en la oferta económica:**

- Escenario pesimista (escenario 2), que supondría una disminución lineal en la demanda del 10%, y su correspondiente repercusión en el volumen de ingresos variables a obtener por el concesionario.
- Escenario optimista (escenario 3), con incrementos en la demanda de un 10%, y su correspondiente repercusión en el volumen de ingresos variables a obtener por el concesionario.

- **Escenario 2 (pesimista): disminución de la demanda del 10%**

Concepto	Tipo de ingreso	Importes por anualidad			Importe Total [Euros]	Distrib. Ingresos concesión
		Año 1	Año 2	Año 3		
Ingresos por venta de entradas	Variable	274,46	274,46	274,46	823,39	1%
Ingresos por venta de abonos	Variable	1.115,70	1.115,70	1.115,70	3.347,11	4%
Ingresos por uso las pistas de pádel	Variable	120,50	120,50	120,50	361,49	0%
Ingresos por explotación del bar	Variable	22.090,91	22.090,91	22.090,91	66.272,72	86%
Ingresos por costes de prestación del servicio	Fijo	1.983,47	1.983,47	1.983,47	5.950,41	8%
<b>Total ingresos previstos (IVA excluido)</b>		<b>25.585,04</b>	<b>25.585,04</b>	<b>25.585,04</b>	<b>76.755,12</b>	<b>100%</b>
Costes personal (SMI)		-14.000,00	-14.280,00	-14.565,60	-42.845,60	49%
Gastos de personal (cuota autónomo)		-3.432,00	-3.500,64	-3.570,65	-10.503,29	12%
Aprovisionamiento/compras		-8.269,13	-8.269,13	-8.269,13	-24.807,38	28%
Teléfono		-595,04	-595,04	-595,04	-1.785,12	2%
Servicios profesionales		-991,74	-991,74	-991,74	-2.975,21	3%
Otros servicios		-495,87	-495,87	-495,87	-1.487,60	2%
Seguro anual		-700,00	-700,00	-700,00	-2.100,00	2%
Stock inicial		-495,87	-	-	-495,87	1%
Productos de limpieza piscina		-330,58	-330,58	-330,58	-991,74	1%
<b>Total Gastos previstos</b>		<b>-29.310,22</b>	<b>-29.162,99</b>	<b>-29.518,60</b>	<b>-87.991,81</b>	<b>100%</b>
<b>Beneficio Bruto</b>		<b>-3.725,18</b>	<b>-3.577,95</b>	<b>-3.933,57</b>	<b>-11.236,70</b>	<b>-</b>
<b>Margen</b>		<b>-14,6%</b>	<b>-14,0%</b>	<b>-15,4%</b>	<b>-14,6%</b>	<b>-</b>

Tabla 8: Escenario 2: disminución del 10% en el nivel de demanda

En este escenario pesimista, ante una bajada en el nivel de demanda del 10%, los ingresos variables del concesionario se reducen y la rentabilidad es negativa durante toda la concesión, obteniéndose una **rentabilidad negativa global del 14,6%**. En este escenario, se ahonda en la rentabilidad negativa que se obtiene en el escenario base previsto por la Administración contratante.

– **Escenario 3 (optimista): aumento de la demanda del 10%**

Concepto	Tipo de ingreso	Importes por anualidad			Importe Total [Euros]	Distrib. Ingresos concesión
		Año 1	Año 2	Año 3		
Ingresos por venta de entradas	Variable	335,45	335,45	335,45	1.006,36	1%
Ingresos por venta de abonos	Variable	1.363,64	1.363,64	1.363,64	4.090,91	4%
Ingresos por uso las pistas de pádel	Variable	147,27	147,27	147,27	441,82	0%
Ingresos por explotación del bar	Variable	27.000,00	27.000,00	27.000,00	80.999,99	88%
Ingresos por costes de prestación del servicio	Fijo	1.983,47	1.983,47	1.983,47	5.950,41	6%
<b>Total ingresos previstos (IVA excluido)</b>		<b>30.829,83</b>	<b>30.829,83</b>	<b>30.829,83</b>	<b>92.489,49</b>	<b>100%</b>

Costes personal (SMI)	-14.000,00	-14.280,00	-14.565,60	- 42.845,60	49%
Gastos de personal (cuota autónomo)	- 3.432,00	- 3.500,64	- 3.570,65	- 10.503,29	12%
Aprovisionamiento/compras	- 8.269,13	- 8.269,13	- 8.269,13	- 24.807,38	28%
Teléfono	- 595,04	- 595,04	- 595,04	- 1.785,12	2%
Servicios profesionales	- 991,74	- 991,74	- 991,74	- 2.975,21	3%
Otros servicios	- 495,87	- 495,87	- 495,87	- 1.487,60	2%
Seguro anual	- 700,00	- 700,00	- 700,00	- 2.100,00	2%
Stock inicial	- 495,87	-	-	- 495,87	1%
Productos de limpieza piscina	- 330,58	- 330,58	- 330,58	- 991,74	1%
<b>Total Gastos previstos</b>	<b>-29.310,22</b>	<b>-29.162,99</b>	<b>-29.518,60</b>	<b>- 87.991,81</b>	<b>100%</b>

<b>Beneficio Bruto</b>	<b>1.519,62</b>	<b>1.666,84</b>	<b>1.311,23</b>	<b>4.497,68</b>	<b>-</b>
------------------------	-----------------	-----------------	-----------------	-----------------	----------

<b>Margen</b>	<b>4,9%</b>	<b>5,4%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,9%</b>	<b>-</b>
---------------	-------------	-------------	-------------	-------------	----------

Tabla 9: Escenario 3: aumento del 10% en el nivel de demanda

Ante un aumento del 10% de la demanda y, por lo tanto, de los ingresos variables respecto a los previstos en el escenario base, el concesionario obtendría una **rentabilidad global positiva del 4,9%**.

A continuación, se muestra un cuadro resumen de las rentabilidades globales en cada escenario analizado:

ESCENARIOS	RENTABILIDAD
1. Escenario base planteado por la Administración	-4,00%
2. Escenario pesimista: disminución de la demanda del 10%	-14,60%
3. Escenario optimista: aumento de la demanda del 10%	4,90%

Tabla 10: Resumen de rentabilidades en cada uno de los escenarios

En definitiva, el **parámetro fundamental que determina la rentabilidad de este contrato es la demanda**, en concreto la que proviene de la **explotación del bar**, pues de ella derivan el 87% de los ingresos del concesionario. Del presente estudio de sensibilidad se concluye que ya **en el escenario base previsto por el Ayuntamiento la rentabilidad global del proyecto concesional es negativa, y que para que el concesionario pudiera obtener un margen positivo (muy ajustado) tendría que producirse al menos un incremento de la demanda del 5%, y por ende del nivel de ingresos variables.**

## 5. Análisis de transferencia de riesgo operacional

El artículo 15 de la LCSP define el contrato de concesión de servicios como aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contraprestación venga constituida, bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato, o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio. El segundo apartado de este artículo, señala además que el derecho de explotación de los servicios debe implicar la transferencia al concesionario del riesgo operacional, en los términos señalados para el contrato de concesión de obras en el apartado cuarto del artículo 14 de la propia LCSP.

Siguiendo este último precepto, la transferencia al concesionario del riesgo operacional en la explotación de un servicio debe abarcar el riesgo de demanda o de suministro, o ambos, entendiendo por riesgo de demanda el que se debe a la demanda real del servicio objeto del contrato y el riesgo de suministro el relativo al suministro de los servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda.

Además, en virtud del apartado cuarto de este mismo artículo: “Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable.”

En el expediente objeto de evaluación, tal y como se ha analizado, existe un sistema retributivo para el contratista que, en el año base, hace depender el 93% de sus ingresos de la demanda, teniendo por ello un carácter variable. El 87% de los ingresos totales recibidos proceden de la explotación del bar, es decir, dependen de la mayor o menor afluencia de clientes y del consumo medio que hagan. Estos ingresos, por tanto, tienen la condición de variables. El resto de los ingresos variables que percibe el concesionario por la venta de entradas

individuales y abonos a las piscinas y por el uso de la pista de pádel, suponen el 5% del total; mientras que la aportación municipal, que tiene carácter fijo, representa únicamente el 7% de los ingresos.

Si bien es cierto, que la previsión de ingresos variables parte de estimaciones realizadas por el Ayuntamiento de Calatayud de potenciales usuarios de los servicios de piscinas y pista de pádel y de ingresos estimados por la explotación del bar para todo el periodo concesional, estos no se acompañan de datos históricos o desglose que hubiera sido necesario, si bien a pesar de estas limitaciones, teniendo en cuenta que se trata de un informe de evaluación básica conforme al valor estimado del contrato, con las debidas cautelas se ha entendido que información resulta suficiente para realizar el análisis del presente informe.

En cuanto al concepto de riesgo, es relevante la STJUE de 10 de marzo de 2011, Privater Rettungsdienst und Krankentransport Stadler, asunto C-274/09, apartados 37 y 38:

*«37. A este respecto, procede señalar que el riesgo de explotación económica del servicio debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede traducirse en el riesgo de enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio.*

*38. En cambio, riesgos como los vinculados a una mala gestión o a errores de apreciación del operador económico no son determinantes a efectos de calificar un contrato como contrato público o como concesión de servicios, puesto que tales riesgos, en efecto, son inherentes a cualquier contrato, ya se trate de un contrato público de servicios o de una concesión de servicios»*

En la misma línea, la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, hace propia la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al entender el riesgo como la asunción por el operador de la responsabilidad sobre los aspectos técnicos, financieros y de gestión del servicio, más allá del riesgo inherente a un contrato público, sin que existan mecanismos de compensación por los que el poder público garantice un nivel de beneficios o la ausencia de pérdidas. Además, en su considerando 20 hace hincapié en que el riesgo operacional debe derivarse de factores que escapan al control de las partes, como es la afluencia de clientes o el consumo que éstos hagan en el bar.

En consecuencia, se puede comprobar cómo, incluso en el escenario base planteado por la Administración, los ingresos totales no cubren los gastos en

ninguno de los 3 años que dura la concesión, llevando al concesionario a rentabilidades negativas. Tendría que llegarse a un incremento de la demanda de potenciales clientes de al menos el 5% (sin bajadas en la oferta económica) para poder empezar a hablar de rentabilidades positivas.

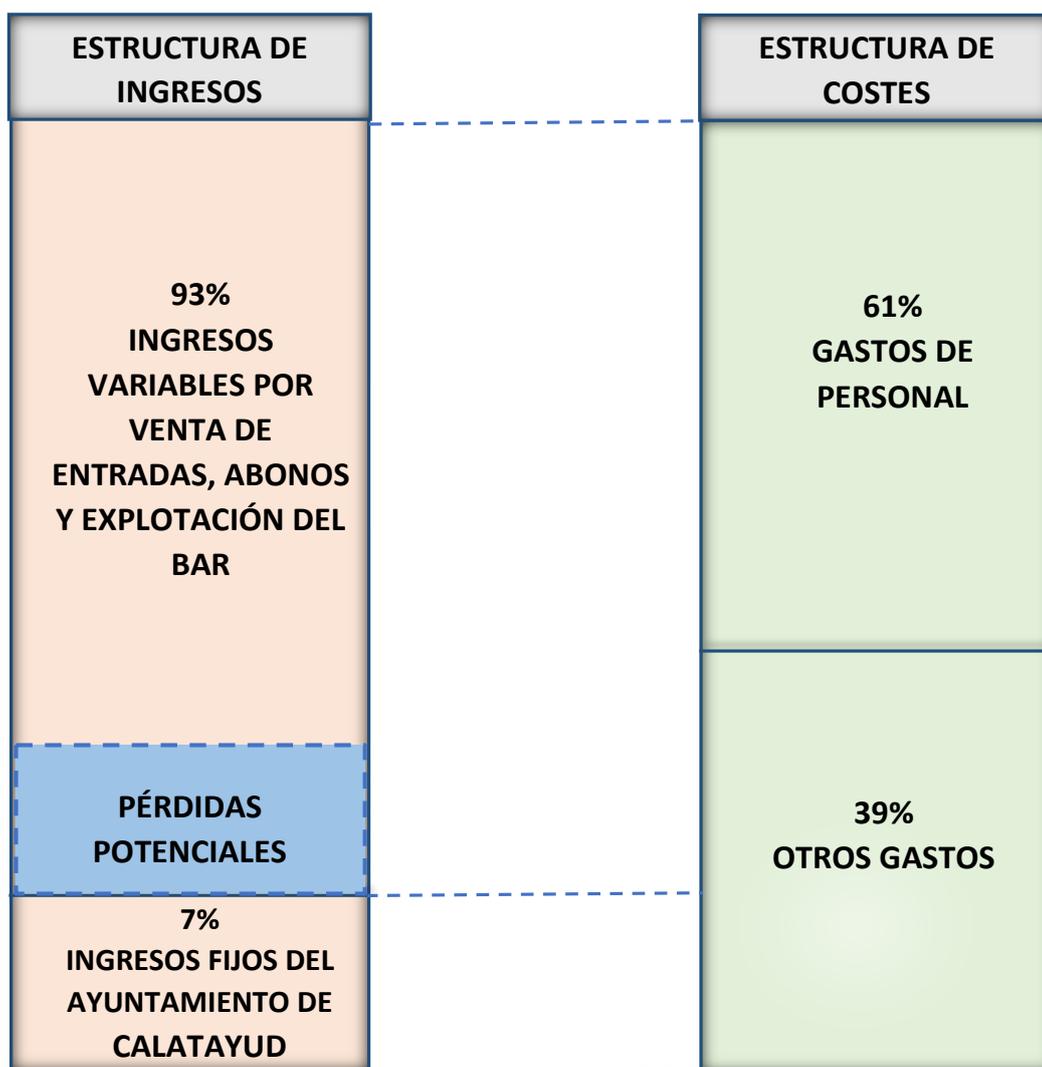


Ilustración 2: Representación gráfica de la estructura de ingresos y costes

Dado que en este contrato el 93% de los ingresos del contratista son de carácter variable y están condicionados por la afluencia de usuarios de las piscinas y pista de pádel y potenciales clientes del bar, y dado que las pérdidas potenciales son apreciables incluso en el caso base (partimos de un 4% de rentabilidad global negativa), el contrato produce suficiente incertidumbre como para entender, de acuerdo a la Ley, que **existe transferencia de riesgo operacional** al concesionario y que éste no es meramente nominal o desdeñable.

## V. EVALUACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta el análisis realizado, procede llevar a cabo la evaluación sobre dos ejes fundamentales del proyecto: la idoneidad del modelo de concesión y la razonabilidad de la rentabilidad relacionada con el nivel de riesgo que deberá asumir el concesionario.

### 1. Idoneidad del modelo de concesión

El objetivo a alcanzar con este contrato es la gestión integral como una única unidad de negocio de la explotación del bar y de las piscinas del barrio de Torres en la localidad de Calatayud, ya que se prevé que sea el mismo titular el que, por un lado, se encargue de realizar las funciones de limpieza y mantenimiento de las instalaciones, y por otro lado, de prestar el servicio del bar y venta de entradas y abonos.

El estudio de viabilidad económico-financiera del contrato, señala que la peculiaridad de este barrio hace necesario por parte del Ayuntamiento de Calatayud un compromiso público encaminado a mantener activos y con vida estos núcleos rurales, dotándolos de instalaciones de uso común que faciliten el acceso a servicios básicos para los ciudadanos.

El Ayuntamiento de Calatayud, no dispone de los medios técnicos ni personales necesarios para satisfacer dichas necesidades básicas de sus vecinos, por lo que han de contratarse los servicios de una empresa del sector que sí cuenta con dichos medios especializados. La transferencia de la prestación de este servicio público a una empresa especializada, permite al Ayuntamiento que la actividad se siga realizando con las garantías y la profesionalidad necesarias.

El artículo 247 de la LCSP establece que debe incluirse la justificación de las ventajas cuantitativas y cualitativas que aconsejan la utilización del contrato de concesión frente a otros tipos contractuales. En la memoria explicativa que forma parte de este expediente de contratación se incluye un apartado relativo a dichas ventajas.

Pese a no haber introducido un análisis cuantitativo acerca de la idoneidad de la utilización de la concesión como modelo de contratación para el proyecto, debe tenerse en cuenta que este informe tiene carácter de evaluación básica, habida cuenta de la cuantía del valor estimado del contrato. El análisis de las ventajas cualitativas se considera suficientemente fundado, dada la naturaleza del contrato. Por todo ello, puede concluirse con una opinión favorable acerca de la idoneidad de la utilización del contrato de concesión de servicios.

## 2. Razonabilidad de la relación entre rentabilidad y riesgo del proyecto

Según se deduce del análisis financiero realizado por el Ayuntamiento de Calatayud, el objeto de este contrato supone una **actividad económicamente no sostenible** y, por tanto, precisa de ser subvencionada parcialmente por la Administración. No obstante, la aportación municipal resulta insuficiente para que el margen global de la concesión sea positivo, ya que en el escenario base, con las previsiones de ingresos y gastos estimadas por el Ayuntamiento (considerando el aumento de los costes salariales en un 2% anual y la partida de SMI), la **rentabilidad global** que se obtiene es **negativa**, en concreto un 4% (ver Tabla 7: Escenario base previsto por la Administración contratante), lo que se traduce en unas pérdidas globales durante los 3 años que dura la concesión de 3.370 euros. En este escenario base los ingresos totales ya no cubren los costes totales, que además son crecientes.

Como no se dispone de datos históricos de afluencia o consumo en los que fundar las estimaciones realizadas por el Ayuntamiento, no es posible determinar si éstas son realistas o razonables para esta concesión en cuestión y la tendencia que estos podrían tener a futuro, si bien se han analizado dos escenarios alternativos al de la Administración para ver el comportamiento económico del proyecto ante fluctuaciones en el nivel de demanda del +/- 10% (ver tablas 9 y 10).

Del análisis de estos escenarios se deduce que obtener una rentabilidad prácticamente nula exige alcanzar un aumento de la demanda entorno al 5%, y que para alcanzar una rentabilidad del 4,9% dicho incremento de demanda debería alcanzar el 10%, según lo analizado en el escenario más optimista analizado en este estudio.

Si relacionamos los niveles negativos de rentabilidad que se alcanzan en el escenario previsto por el Ayuntamiento de Calatayud, con la exigencia operativa necesaria para llevar a cabo por una única persona todas y cada una de las prestaciones pretendidas en los pliegos de contratación, la relación que se alcanza entre las variables que definen el riesgo y la rentabilidad de proyecto, se concluye que dicha relación no alcanza un nivel de razonabilidad equilibrado.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Calatayud y a los documentos que la acompañan, en relación con la licitación prevista del “Contrato de concesión de la explotación de las instalaciones municipales del barrio de Torres”, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- En relación con las estimaciones tanto de demanda e ingresos como de costes, hubiera sido conveniente haber facilitado en el expediente una información más detallada, y que contara con un mayor grado de

motivación. No obstante, tratándose de un informe de evaluación básica y habiéndose realizado distintos ajustes en su cuantificación, se ha considerado suficiente para construir el modelo que ha permitido su análisis.

- No existen objeciones al plazo de tres años de duración prevista del contrato, ya que dicho plazo se encuentra dentro del máximo de 5 años previsto en el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP, teniendo en cuenta además que no existen inversiones previstas en el proyecto.
- Respecto al riesgo operacional transferido, de acuerdo con la información facilitada se puede concluir que **no es desde luego desdeñable en condiciones normales de funcionamiento**, teniendo en cuenta la configuración de ingresos distribuida entre los variables procedentes de la venta de entradas individuales y abonos de las piscinas y pista de pádel y de la explotación del bar (93% de los ingresos totales), por un lado, y la aportación fija otorgada por el Ayuntamiento (7% de los ingresos totales), por otro.
- Por otro lado, la Administración contratante considera que, dado que la explotación del negocio de hostelería del bar y de las piscinas del barrio de Torres se plantea como una única unidad de negocio, éste **se debe gestionar por una única persona**, que deberá realizar las funciones de limpieza y mantenimiento de instalaciones, por un lado, y prestar el servicio de bar y venta de entradas y abonos, por otro. Teniendo en cuenta que, en periodo estival las piscinas deben permanecer abiertas todos los días, que el bar solamente puede cerrar un día a la semana y un mes al año, esto último previa aprobación de la Administración contratante, y que es por cuenta del concesionario el mantenimiento de las instalaciones, **no se considera realista que una sola persona** puede hacerse cargo de atender el bar (más aún si se prevé que se sirvan almuerzos, comidas y cenas), controlar el acceso a las piscinas y las pistas de pádel y llevar a cabo las tareas de limpieza y mantenimiento de todas las instalaciones. A mayor abundamiento, si se añade que el concesionario debe cumplir con todas las competencias personales y profesionales exigidas por los pliegos, así como obligaciones de formación específicas exigidas por ley.
- Conforme a ello y a la estimación de rentabilidad analizada, que resulta potencialmente negativa para este contrato de concesión, debe concluirse que **existen serias dudas acerca de la sostenibilidad operativa y financiera del contrato** en los términos en los que está planteado por la Administración solicitante de este informe.
- Bajo estas circunstancias, **se recomienda la reformulación de este proyecto de contratación** para evitar que, o bien su licitación pueda resultar desierta, o bien la ejecución y cumplimiento del contrato puedan quedar comprometidos con un alto grado de probabilidad.