

Oficina Nacional de Evaluación

Informe

22003

Contrato de concesión de servicios para la gestión y explotación de las instalaciones de los polideportivos municipales Artaleku y Azken Portu

Ayuntamiento de Irún

27 de Abril de 2022

DATOS DEL EXPEDIENTE

Nº Expediente ONE: 0005/2022

Nº Expediente órgano solicitante: 2021ZAUN0065

Tipo de informe: Básico

Tipo de contrato: Concesión de servicios

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Irún

Órgano contratación: Ayuntamiento de Irún

Fecha solicitud inicial: 21/03/2022



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

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 27 de abril 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..... | 5 |
| 1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación..... | 5 |
| 2. Objeto y alcance del informe de la Oficina Nacional de Evaluación | 6 |
| II. EXPEDIENTE | 7 |
| 1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación..... | 7 |
| 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 servicios para la gestión y explotación de las instalaciones de los polideportivos municipales Artaleku y Azken Portu”..... | 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 |
| 3. Revisión del plazo establecido para el proyecto. Verificación de la tasa de descuento y del período de recuperación de la inversión..... | 15 |
| 4. Análisis de transferencia de riesgo operacional. | 16 |
| V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES. | 17 |

INDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla 1: Distribución estimada de los ingresos de la explotación | 11 |
| Tabla 2: Distribución estimada de los costes de explotación | 11 |
| Tabla 3: Resultado de explotación según diferentes niveles en el número de abonados..... | 12 |
| Tabla 4: Distribución de los ingresos de la concesión (ingresos de usuarios / ingresos públicos) | 13 |
| Tabla 5: Franjas porcentuales aplicables a la retribución por Bonus | 14 |
| Tabla 6: Importe bonus en función de diversos niveles de demanda..... | 14 |
| Tabla 7: Margen bruto sobre ingresos según niveles alcanzados en número de abonados..... | 15 |

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 e informar 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 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 y recomendaciones 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.¹

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

¹ 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, en los términos previstos en la Orden ONE.

II. EXPEDIENTE

1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación

Con fecha de 21 de marzo de 2022, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónico de la ONE, la solicitud formulada por parte del Ayuntamiento de Irún 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 servicios para la gestión y explotación de las instalaciones de los polideportivos municipales Artaleku y Azken Portu”.

A dicha solicitud se acompañó la siguiente documentación:

- Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE.
- Memoria explicativa del objeto del proyecto de contratación de la gestión de las instalaciones deportivas Artaleku y Azken Portu del Ayuntamiento de Irún.
- Estudio económico financiero de la gestión y explotación de los polideportivos municipales Artaleku y Azken Portu.
- Propuesta de pliego de cláusulas administrativas particulares.
- Propuesta de pliego de prescripciones técnicas.
- Informe del servicio jurídico.
- Anexo con tipología y precios de los abonos actuales.

Una vez recibida la documentación remitida 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 realizada por el Ayuntamiento de Irún, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- Aspecto subjetivo: El solicitante es el Ayuntamiento de Irún, 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.

El Ayuntamiento de Irún asume parte de la retribución del contratista, en particular abonará una tarifa concesional que compensará las posibles pérdidas que pudiese sufrir el contratista por la explotación del servicio, incluyendo un bonus por el aumento de número de abonados.

- Aspecto temporal: El momento de la solicitud del 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 Irún a la ONE, resulta admisible.

3. Objeto del “Contrato de concesión de servicios para la gestión y explotación de las instalaciones de los polideportivos municipales Artaleku y Azken Portu”.

El objeto del contrato es la realización de los trabajos de gestión y explotación de las instalaciones de los polideportivos municipales Artaleku y Azken Portu, con arreglo al presupuesto y las condiciones técnicas establecidas en el pliego de prescripciones técnicas.

La prestación del servicio público de instalaciones deportivas es obligatoria para los municipios más de 20.000 habitantes, de acuerdo con los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Actualmente el Ayuntamiento viene explotando la gestión de las instalaciones a través de un contrato de concesión de servicios que fue adjudicado en el año 2012 con duración de 5 años, prorrogables en períodos de 5 años hasta un máximo de 25 años.

En el año 2016 se acordó la prórroga del contrato hasta el 31 de diciembre de 2021. La situación de pandemia mundial acaecida desde marzo de 2020, junto con el incremento de los precios de la energía y de otras materias, ha llevado al Ayuntamiento de Irún a licitar un nuevo contrato ajustado a la nueva situación económica y de mercado. Además, se desea plantear un contrato con una duración únicamente de un año, con la posibilidad de prórroga por otro año más, al ser éste un período en el que se estima que podrá proyectarse un nuevo contrato de concesión de servicios de mayor plazo, que incluya también la renovación de las instalaciones.

El objeto del contrato se identifica con el código del vocabulario común de contratos públicos (CPV): 92610000-0. *Servicios de explotación de instalaciones deportivas.*

La forma de adjudicación del contrato es la del procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada, tramitándose el expediente con carácter ordinario.

4. Elementos económicos del contrato.

El presupuesto base de licitación es de 3.547.998,08 euros (cuantía que está exenta del Impuesto sobre el Valor Añadido).

El valor estimado del contrato es de 7.095.996,16 euros (IVA exento), y queda desglosado en los siguientes conceptos:

- Presupuesto anual del contrato: 3.547.998,08 euros.
- Prórrogas: 3.547.998,08 euros.
- Posibles modificaciones: no se prevén.

La retribución al contratista se efectúa por dos vías. En primer lugar, mediante el pago que realizan los usuarios de los servicios prestados en los polideportivos. Adicionalmente, el Ayuntamiento de Irún abona, a su vez, dos conceptos distintos: una aportación en función de los resultados de explotación del contrato y un bonus por el incremento en el número de abonados que se alcance.

Las dos aportaciones que realizará el Ayuntamiento, serán objeto de licitación a la baja, como criterios de adjudicación del contrato.

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 Irún, mencionado en el apartado II.1. de este documento.

A partir de este estudio, 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.

El informe finaliza con un apartado de Conclusiones y Recomendaciones.

IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto.

El PCAP remitido por el solicitante, establece una duración del contrato de un año, con la posibilidad de prórroga por otro año más. Por ello el análisis se realiza bajo la proyección temporal de un total de dos años, como posibilidad de duración máxima de este contrato.

El estudio económico del proyecto realizado plantea un sencillo cuadro de flujos de ingresos y gastos anuales previstos, que resultan invariables a lo largo de los dos años de duración, considerando distintos niveles de usuarios abonados a la prestación de servicios de las instalaciones deportivas.

Como ya se ha señalado, los ingresos del contratista provienen, por un lado, del pago que realizan los usuarios de los servicios prestados en los polideportivos, y por otro, del pago que realiza el Ayuntamiento contratante por dos conceptos distintos: una aportación en función de los resultados de explotación del contrato y un bonus por el incremento en el número de abonados que se logre por el contratista.

En la documentación del expediente se expone que el número de abonados de las actividades deportivas del contrato actual, estuvo creciendo constantemente desde el inicio del contrato hasta 2019, pero que dicho crecimiento se estaba ralentizando llegando al límite asintótico de la demanda de las instalaciones actuales y sin intervenciones en el mercado. Por tanto, la Administración contratante prevé que la demanda no supere el entorno de los 12.500 abonados.

Esta previsión inicial de abonados máximos de los servicios ha tenido que ser corregida por dos causas: en primer lugar, por la aparición de la pandemia en el 2020, la cual afectó muy negativamente a este tipo de servicios y, en segundo lugar, por la subida constante de precios de los suministros energéticos durante los últimos quince meses.

Por tanto, la Administración contratante ha utilizado los datos de abonados del año 2019, como año de equilibrio económico ya que no fue necesario realizar aportaciones públicas a la explotación; del año 2020, como año de la ruptura del equilibrio económico por el inicio de la crisis Covid-19 y en el que hubo que aprobar un acuerdo de restablecimiento del equilibrio económico de contrato; y

del año 2021, como continuación del desequilibrio económico a pesar de reducirse las restricciones y comenzar a incrementarse el número de abonados.

En la actualidad, según la información facilitada a 1 de febrero de 2022, el número de abonados se encuentra en 8.659.

Los ingresos de la explotación de las instalaciones se establecen con la siguiente estructura:

| INGRESOS | Distribución de los ingresos provenientes de usuarios de |
|-----------------|--|
| Abonos | 78% |
| Cursos | 14% |
| Otros servicios | 5% |
| Otros ingresos | 3% |
| TOTAL | 100% |

Tabla 1: Distribución estimada de los ingresos de la explotación

Para la composición de los ingresos de la concesión, la Administración contratante ha tenido en cuenta dos datos clave. Por una parte, ha calculado el precio medio del abono de los últimos años, basado en las tarifas vigentes y el tipo de usuario real de los últimos tres años, en total 215 euros por abono anual y, por otra parte, el número de abonados previstos.

Los ingresos anuales de la concesión se obtienen de multiplicar el número de abonos por el precio medio anual, a los que hay que añadir el resto de ingresos en las proporciones indicadas en los pliegos: ingresos procedentes de “Cursos” (17,95% de los ingresos procedentes de los abonos); ingresos procedentes de “Otros servicios” (6,41% de los ingresos procedentes de los abonos) y “Otros ingresos” (3,85% de los ingresos procedentes de los abonos).

Por su parte los costes de explotación se estiman con los siguientes pesos porcentuales:

| COSTES DE EXPLOTACIÓN | Distribución de los costes de la explotación de servicios deportivos |
|-----------------------|--|
| Salarios | 65% |
| Aprovisionamientos | 5% |
| Reparac.y Mantenim. | 15% |
| Asistencia Externa | 3% |
| Suministros | 12% |
| TOTAL | 100% |

Tabla 2: Distribución estimada de los costes de explotación

En el caso de los costes, se ha estimado por la Administración contratante cada uno de sus componentes del siguiente modo:

- Salarios: son costes cuasi fijos, ya que la variación de los abonados no tiene un impacto demasiado grande en necesidades de personal.
- Reparación y asistencia externa: no tienen una relación directa con el número de abonados.
- Suministros: para configurar el escenario, y a tenor del aumento de coste que están teniendo estos gastos, se ha considerado el coste de la situación de mayor uso.
- Aprovisionamiento: con el objetivo de que estas inversiones no mermen ocasionando deficiencias en el servicio, se ha mantenido constante con el gasto medio de los últimos años.

Teniendo en cuenta las estructuras de ingresos y gastos, el Ayuntamiento de Irún estima que la situación de equilibrio económico (sin necesidad de aportación pública) requeriría un nivel de 12.870 abonados. Por otro lado, se estima que la peor situación posible se puede inferir en torno a 8.400 abonados. Analizando distintos escenarios según el posible número de abonados, se obtendrían los siguientes resultados de explotación.

| ABONADOS | 12.870 | 8.400 | 9.000 | 9.500 | 10.000 | 10.500 | 11.500 |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| Ingresos de explotación | 3.547.998,08 | 2.315.384,62 | 2.480.769,23 | 2.618.589,74 | 2.756.410,26 | 2.894.230,77 | 3.169.871,79 |
| Abonos | 2.767.050,00 | 1.806.000,00 | 1.935.000,00 | 2.042.500,00 | 2.150.000,00 | 2.257.500,00 | 2.472.500,00 |
| Cursos | 496.816,03 | 324.153,85 | 347.307,69 | 366.602,56 | 385.897,44 | 405.192,31 | 443.782,05 |
| Otros servicios | 177.541,03 | 115.769,23 | 124.038,46 | 130.929,49 | 137.820,51 | 144.711,54 | 158.493,59 |
| Otros ingresos | 106.591,03 | 69.461,54 | 74.423,08 | 78.557,69 | 82.692,31 | 86.826,92 | 95.096,15 |
| Costes de explotación | -3.547.998,08 | -3.547.998,08 | -3.547.998,08 | -3.547.998,08 | -3.547.998,08 | -3.547.998,08 | -3.547.998,08 |
| Salarios | -1.881.250,00 | -1.881.250,00 | -1.881.250,00 | -1.881.250,00 | -1.881.250,00 | -1.881.250,00 | -1.881.250,00 |
| Aprovisionamiento | -145.786,54 | -145.786,54 | -145.786,54 | -145.786,54 | -145.786,54 | -145.786,54 | -145.786,54 |
| Reparación mantenimiento | -434.134,62 | -434.134,62 | -434.134,62 | -434.134,62 | -434.134,62 | -434.134,62 | -434.134,62 |
| Asistencia externa | -86.826,92 | -86.826,92 | -86.826,92 | -86.826,92 | -86.826,92 | -86.826,92 | -86.826,92 |
| Suministros | -1.000.000,00 | -1.000.000,00 | -1.000.000,00 | -1.000.000,00 | -1.000.000,00 | -1.000.000,00 | -1.000.000,00 |
| Resultado de explotación | 0 | -1.232.613,46 | -1.067.228,85 | -929.408,34 | -791.587,82 | -653.767,31 | -378.126,29 |

Tabla 3: Resultado de explotación según diferentes niveles en el número de abonados

2. Ingresos y sistema de retribución al contratista

Junto a los ingresos provenientes de los usuarios de las instalaciones deportivas, en el PCAP del contrato se prevén dos aportaciones públicas por parte de la Administración: una primera, que se calculará aplicando la fórmula recogida en los pliegos y que está directamente vinculada al resultado de explotación de los

servicios deportivos previstos², denominada “precio del contrato” y, una segunda se compondrá de un bonus³ variable en función del número de abonados.

A. La aportación vinculada al resultado de la explotación, tiene el siguiente efecto sobre los ingresos del contratista:

| Horquilla demanda prevista de abonados 8.400 < N° de abonados < 12.870 | | | | | | |
|---|-------------|---|---|--|--|----------------------------------|
| Escenarios planteados en el expediente | Nº abonados | Ingresos anuales procedentes de los usuarios (abonos + resto de ingresos) (en miles de €) | Resultado de explotación anual previsto (en miles de €) | Ingresos anuales procedentes del “Precio del contrato” (En miles de €) | Proporción “precio del contrato” respecto a los ingresos totales | INGRESOS TOTALES (en miles de €) |
| Pesimista | 8.400 | 2.315,38 | -1.232,61 | 1.232,61 | 34,70% | 3.548,00 |
| Pesimista | 8.500 | 2.342,95 | -1.205,05 | 1.205,05 | 34,00% | 3.548,00 |
| -- | 9.000 | 2.480,77 | -1.067,23 | 1.067,23 | 30,10% | 3.548,00 |
| Realista y Pesimista (Prórroga) | 9.010 | 2.483,53 | -1.064,47 | 1.064,47 | 30,00% | 3.548,00 |
| Optimista | 9.350 | 2.577,24 | -970,75 | 970,75 | 27,40% | 3.548,00 |
| -- | 9.500 | 2.618,59 | -929,41 | 929,41 | 26,20% | 3.548,00 |
| Realista (Prórroga) | 9.550 | 2.632,37 | -915,63 | 915,63 | 25,80% | 3.548,00 |
| Optimista (Prórroga) | 10.000 | 2.756,41 | -791,59 | 791,59 | 22,30% | 3.548,00 |
| -- | 10.091 | 2.781,49 | -766,50 | 766,50 | 21,60% | 3.548,00 |
| -- | 10.500 | 2.894,23 | -653,77 | 653,77 | 18,40% | 3.548,00 |
| -- | 11.500 | 3.169,87 | -378,13 | 378,13 | 10,70% | 3.548,00 |
| -- | 12.870 | 3.548,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% | 3.548,00 |

Tabla 4: Distribución de los ingresos de la concesión (ingresos de usuarios / ingresos públicos)

Como puede observarse la aportación pública a la explotación (sin tener en cuenta los ingresos previstos por bonus por incrementar el número de abonados) compensaría completamente las posibles pérdidas a partir de la cifra de 8.400 abonados. Por la parte superior, a partir de la cifra de 12.870 abonados, no existiría compensación pública, ya que los ingresos de los usuarios serían suficientes para afrontar los gastos del contrato.

B. Retribución por bonus, establecida por el aumento que experimente el número de abonados.

A la aportación pública a la explotación analizada, se incorpora un bonus variable con el objetivo de incentivar la búsqueda de abonados por parte de concesionario.

² La documentación del expediente prevé que el resultado de explotación de la concesión, sin tener en cuenta los ingresos públicos, siempre será negativo. El objetivo del “precio del contrato” sirve para compensar el resultado de explotación negativo.

³ El objetivo del bonus es incentivar la búsqueda activa de más abonados por parte de la concesionaria.

El bonus variable se calcula como un porcentaje del incremento de los ingresos respecto del ingreso conseguido con el máximo número de abonados de la franja anterior. Se aplicaría un porcentaje de incremento de la tabla siguiente, teniendo en cuenta que por debajo de 8.501 abonados no se pagará este bonus y por encima de 12.000 se abonará el importe máximo del bonus.

El PCAP recoge la siguiente tabla para el cálculo del bonus:

| Abonados | % bonus (respecto aumento ingresos de la franja) |
|---------------|--|
| 8.501-9.000 | 15% |
| 9.001-9.500 | 30% |
| 9.501-10.000 | 50% |
| 10.001-10.500 | 70% |
| 10.501-11.000 | 90% |
| 11.001-11.500 | 110% |
| 11.501-12.000 | 150% |

Tabla 5: Franjas porcentuales aplicables a la retribución por Bonus

A continuación, se muestra algunos ejemplos de pago del bonus en los escenarios propuestos por la administración:⁴

| Escenarios | Nº de abonados | (A) Importe bonus (En miles de €) | (B) Precio del contrato (En miles de €) | (A) + (B) Tarifa concesional (En miles de €) |
|---|----------------|-----------------------------------|---|--|
| Pesimista (año inicial) | 8.500 | 0 | 1.205,05 | 1.205,05 |
| Realista (año inicial) y Pesimista (año prórroga) | 9.010 | 19,67 | 1.064,47 | 1.084,14 |
| Optimista (año inicial) | 9.350 | 30,64 | 970,75 | 1.001,39 |
| Realista (año prórroga) | 9.550 | 74,18 | 915,63 | 989,81 |
| Optimista (año prórroga) | 10.091 | 181,79 | 791,59 | 973,38 |

Tabla 6: Importe bonus en función de diversos niveles de demanda

⁴ Es muy importante señalar que los porcentajes establecidos por tramos y los importes del bonus contenidos en esta tabla son los facilitados en la Memoria explicativa del expediente para cada escenario por la Administración solicitante del informe. Se significa que estos cálculos difieren del ejemplo presentado en la cláusula 15ª del PCAP (pág. 22) para calcular el bonus para otra posible situación de número de abonados. Según los cálculos realizados por esta Oficina los importes están calculados en función de la diferencia entre los ingresos por abonados en cada escenario y los que corresponden con el nivel de 8.400 abonados (en lugar de 8.500). Además, los porcentajes aplicados para el cálculo de cada importe están desplazados en un escalón de la tabla (por ejemplo, para calcular el importe de 9.010 y 9.350 abonados se debe aplicar un 15%. Para el cálculo de 9.550 abonados, un 30%, y así sucesivamente.

Considerando que la aportación pública a la explotación compensa las posibles pérdidas a partir de una demanda de 8.400 abonados, se puede calcular el margen bruto sobre ingresos que supondría la retribución vía bonus:

| Número de abonados | Ingresos provenientes del Bonus | Margen bruto sobre ingresos |
|--------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| 9.010 | 19.672,50 | 0,55% |
| 9.350 | 30.637,50 | 0,86% |
| 9.550 | 74.175,00 | 2,09% |
| 10.091 | 181.782,50 ⁵ | 5,12% |

Tabla 7: Margen bruto sobre ingresos según niveles alcanzados en número de abonados

En consecuencia, el sistema de retribución al contratista tiene tres fuentes de ingresos:

- Los que provienen directamente de los usuarios por la utilización de las instalaciones.
- La aportación pública a la explotación que compensa posibles pérdidas en los escenarios analizados.
- La retribución vía bonus que dependiendo del rango de abonados alcanzados produciría un margen bruto de explotación al contratista.

No obstante, debe considerarse la eventual reducción de los ingresos como consecuencia del proceso de licitación y de las posibles ofertas económicas que presenten cada uno de los licitadores tanto la aportación pública a la explotación como de cada uno de los tramos de retribución por bonus.

Pero dicha reducción no tiene porqué producirse, o hacerlo simplemente en unos niveles limitados, ya que el comportamiento de los licitadores puede conllevar ciertos ajustes razonables de acuerdo con el margen que les permitan sus propias estructuras de costes. A este respecto, téngase en cuenta que de partida el mecanismo retributivo es compensatorio de pérdidas a partir de un nivel de 8.400 abonados, cuando a fecha 1 de febrero de 2022, el número real ya alcanza los 8.659.

3. Revisión del plazo establecido para el proyecto. Verificación de la tasa de descuento y del período de recuperación de la inversión

Este proyecto de concesión tiene una duración máxima de dos años, un año de contrato más una posible prórroga de otro año adicional, por tanto, es un plazo inferior al de los cinco años a partir del cual se debe justificar la necesidad de

⁵ La cantidad de 181.782,50 euros es la atribuida para 10.091 abonados en la página 23 de la Memoria explicativa, a pesar de que en la página 26 de la misma se señala que existiría un límite máximo para el bonus de 175.000 euros. En este informe se ha aceptado la cantidad de 181.782,50 euros, ya que en el PCAP no se establece dicho límite para la retribución en concepto de bonus.

una duración superior en virtud del período de recuperación de las inversiones, en los términos establecidos en el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP.

A este respecto debe señalarse que en este proyecto de concesión la Administración contratante no ha incluido inversiones en inmovilizados, por lo que no es necesario realizar ninguna actualización financiera de los flujos económicos ni utilizar ninguna tasa de descuento para justificar el período de recuperación de inversiones en un plazo superior a 5 años.

4. 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 contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio. Exigiendo, el segundo apartado de este artículo, 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 del servicio debe abarcar el riesgo de demanda o el 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.

En el expediente objeto de evaluación, tal y como se ha analizado, existe un sistema retributivo para el contratista que, aunque contempla un posible déficit de explotación y de los servicios de las instalaciones deportivas, cuenta con un mecanismo compensatorio muy importante que anula las pérdidas en los escenarios de funcionamiento normal del mercado (intervalo 8.400 – 12.870 abonados), y que procura un margen bruto de explotación sobre ingresos razonables a partir de un nivel mínimo o medio de demanda, por medio del mecanismo de retribución del bonus.

Por ello cabe recordar aquí la referencia que se realiza en el considerando 18 del preámbulo de 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, que reproduce la posición del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, afirmando que: *“La reglamentación de la adjudicación de concesiones mediante normas específicas no estaría justificada si el poder adjudicador o la entidad adjudicadora aliviase al operador económico de cualquier posible pérdida garantizando unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y los costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato.”*

Además, en este contexto debe mencionarse el contenido del artículo 14.4 de la LCSP, en virtud del cual 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 del servicio 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 consecuencia, puede concluirse que en este proyecto no existe transferencia de riesgo operacional suficiente para poder considerar que la naturaleza jurídica de esta licitación es la correspondiente a un contrato de concesión.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Irún y a los documentos que la acompañan, relativa al “Contrato de concesión de servicios para la gestión y explotación de las instalaciones de los polideportivos municipales Artaleku y Azken Portu”, se deduce que:

Respecto a la transferencia de riesgo operacional al concesionario puede concluirse que no existe transferencia de riesgo operacional suficiente para poder considerar que la naturaleza jurídica de esta licitación es la correspondiente a un contrato de concesión, debido a que el riesgo de demanda queda mitigado con un mecanismo compensatorio importante que anula las pérdidas en condiciones normales de funcionamiento, correspondiente a la aportación pública a la explotación prevista.

A la vista de la evaluación realizada y de la conclusión anterior, se realiza la siguiente recomendación principal:

Ante la ausencia de una transferencia de riesgo operacional suficiente para que el contrato proyectado tenga la naturaleza jurídica de una verdadera concesión de servicios, conforme a lo establecido en el artículo 14 y 15 de la LCSP, cabría reformular el proyecto para articular su licitación dentro de la tipología de los contratos de servicios que se regula en la propia LCSP.