

EXPEDIENTE N.º	ÓRGANO	FECHA DE LA SESIÓN
1/2022	Pleno de la ONE	01/04/2022

Con fecha 31 de enero de 2022 tuvo entrada en el portal electrónico de la Oficina Nacional de Evaluación (ONE), solicitud formulada por el Ayuntamiento de Madrid para la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 333.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, relativo a la licitación del “Contrato de concesión de servicios para la limpieza urgente SELUR”.

A partir de la información facilitada por el propio Ayuntamiento de Madrid junto con dicha solicitud, así como de la que se remitió con fecha 1 de marzo de 2022 por parte del mismo solicitante a fin de dar respuesta al requerimiento formulado desde la ONE, y tomando como base los datos y documentos aportados, desde la Unidad de Apoyo Técnico se formuló el correspondiente documento de análisis, que sirvió como soporte técnico para la propuesta de informe elevado desde la División de evaluación de los contratos de concesión al Pleno de la ONE en la sesión celebrada en la fecha arriba indicada, todo ello de conformidad con lo establecido en el artículo 3.4 de la Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la ONE.

**Raúl Ureña Salgado, EN CALIDAD DE SECRETARIO DE ESTE ÓRGANO, CERTIFICO:**

Que, tras su toma en consideración, en dicha sesión se adoptó el siguiente acuerdo:

**APROBACIÓN DEL INFORME DE LA OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN (ONE)  
DEL EXPEDIENTE 1/2022 EN RELACIÓN CON LA LICITACIÓN DEL “CONTRATO  
DE CONCESIÓN DE SERVICIO PARA LA LIMPIEZA URGENTE SELUR” DEL  
AYUNTAMIENTO DE MADRID**

El acuerdo se adoptó por mayoría, con 5 votos a favor, 2 en contra, 0 abstenciones y sin que hubiera ningún miembro ausente.

Formuló voto particular sobre las razones de su discrepancia el Ayuntamiento de Madrid,



recibido a través del portal de tramitación de la ONE el 4 de abril de 2022, anexo a este certificado.

Para que conste, expido el presente certificado, en el lugar y fecha indicados en la propia firma, de acuerdo a las funciones encomendadas por el artículo 6.8 de la Orden ONE y con el visto bueno de la Presidenta de la misma.

El Secretario del Pleno de la ONE,  
Raúl Ureña Salgado

La Presidenta de la ONE,  
María Luisa Araújo Chamorro

**CERTIFICADO**  
Número: 2022-0001 Fecha: 04/04/2022



Cód. Validación: 7KQTTNG2ATJEP3XJFQ97DTPIL | Verificación: <https://tramitesone.hacienda.gob.es/>  
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 2 de 2

**VOTO PARTICULAR DEL AYUNTAMIENTO DE MADRID DEL PLENO DE LA ONE 1 DE ABRIL DE 2022 SOBRE LA PROPUESTA DE INFORME DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIO PARA LA LIMPIEZA URGENTE – SELUR. Expediente Ayuntamiento de Madrid 131/2021/017024. Expediente ONE 1/2022**

La documentación a la que ha tenido acceso el Ayuntamiento de Madrid para la preparación del Pleno ha sido la siguiente:

1. Informe ISDEFE elaborado con fecha 3 de marzo de 2022
2. Informe ISDEFE elaborado con fecha 24 de marzo de 2022
3. Oficio de Convocatoria del Pleno de la ONE para el día 01 de abril de 2022 con Orden del Día
4. Documento Excel con activaciones 2018, 2019 y 2021 y media
5. Propuesta de aprobación de informe al PLENO
6. Propuesta de Informe de la ONE
7. Dato del bono a 10 años del Banco de España

**ANTECEDENTES**

Se remite a la ONE con fecha 31 de enero de 2022 el expediente relativo al contrato de concesión de servicios para la limpieza urgente SELUR junto con toda la documentación exigida. Posteriormente, el 21 de febrero de 2022 se solicita por parte de la ONE aclaraciones y documentación adicional a las que el Ayuntamiento de Madrid da respuesta el 1 de marzo de 2022.

Entre otras aclaraciones y documentación adicional se solicita en particular, lo siguiente:

*“Procede aportar un análisis de sensibilidad de los distintos escenarios definidos conforme a la probabilidad que se asigne a los niveles de demanda de activaciones de los servicios que repercuten en la determinación de dicho canon variable, considerando además el posible impacto que sobre ellos pudiera tener la baja económica comprometida por el concesionario. Dicho análisis de sensibilidad debería complementarse con una evaluación de la posible variabilidad de la rentabilidad del contrato”*

Atendiendo a la petición, se remite a la ONE **documento de análisis de sensibilidad** en los términos señalados y con tres escenarios de demanda (para la determinación del canon variable) y diferentes escenarios de bajas de licitación.

Una vez presentada toda la documentación solicitada y aclaradas y/o subsanadas las dudas de la ONE, dicha Oficina remite propuesta de informe que incluye dos conclusiones y una recomendación:



#### 1. Conclusiones

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Madrid y a los documentos que la acompañan, relativa al "contrato de concesión de servicios para la limpieza urgente SELUR", se alcanzan las siguientes conclusiones:

- **El plazo de ocho años de duración prevista del contrato, no se encuentra suficientemente justificado en este proyecto**, conforme a lo establecido en los apartados 6 y 9 del artículo 29 de la LCSP y en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

- Respecto al riesgo operacional que debería asumir el 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 transferido para un volumen de activaciones anuales cuya probabilidad de ocurrencia, con base en el criterio histórico, resulta muy marginal.**

#### 1. Recomendaciones

A la vista de la evaluación realizada y de las conclusiones anteriores, al margen de las indicaciones que en ellas se contienen, 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 o mixtos, que se regulan en la propia LCSP.**

Además de la propuesta de Informe de la ONE, se facilitan dos Informes de ISDEFE cuyas conclusiones y recomendaciones coinciden en dichos informes:

#### 4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Habida cuenta de los resultados alcanzados en el desarrollo de los análisis efectuados se concluye lo siguiente:

- En relación con los aspectos legales, **se informa favorablemente** y no se formulan observaciones.
- En relación con los aspectos técnico-funcionales, se evidencia que, incluyendo los datos históricos de la demanda **de los últimos cinco años**, no existe una previsión de la demanda a futuro realizada de forma sistemática, ordenada y fiable, al menos, para los servicios asociados al canon variable. (Incluye información sobre el histórico)
- Con relación a los aspectos económico-financieros:
  - ✓ Respecto a los costes e inversiones, se significa que no se han encontrado aspectos relevantes que pudieran representar un reparo y que pudieran sugerir una evaluación desfavorable de la ONE al expediente.
  - ✓ Respecto a los ingresos se ha comprobado **que existe una transferencia efectiva del riesgo operacional al concesionario, concretamente el riesgo de demanda, y que la**



*cuantificación de dicho riesgo, en términos económicos, puede llegar a representar un 9% de los ingresos máximos previstos.*

- ✓ *Respecto a proyecto financiero se ha comprobado que los indicadores y los resultados son razonables para el tipo de proyecto y acordes a ratios esperados de actividad económica en el sector.*

*En relación con el periodo de recuperación de la inversión, se cuestiona el criterio empleado por la Administración contratante debido a que **no se ha calculado en el escenario más probable de ocurrencia establecido por la Administración contratante.** Por tanto, no se considera razonable, el periodo de la concesión de 8 años. Esta cuestión, tiene un impacto significativo en la concesión por lo que se propone como condición suficiente para que la ONE pueda plantearse el dar una opinión desfavorablemente del expediente.*

- *En relación con el análisis de riesgos, se puede concluir que hay transferencia del riesgo al concesionario y que la rentabilidad (margen bruto) presenta unos valores razonables para la empresa concesionaria en relación con el riesgo que debe asumir. Además, la rentabilidad máxima esperada (6,3%) está dentro de los márgenes esperados de mercado para esta actividad económica.*

*La valoración técnica final que traslada ISDEFE a la ONE, es informar DESFAVORABLEMENTE sobre la concesión analizada de acuerdo con los argumentos y conclusiones anteriormente expuestos.*

#### **VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON EL RIESGO OPERACIONAL DEL CONTRATO**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 6.7 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, una vez analizada la documentación puesta a disposición del Ayuntamiento de Madrid junto con la propuesta de Informe, y debatido este último en el Pleno celebrado el 1 de abril de 2022, el Ayuntamiento de Madrid **emite su voto particular discrepante** para su incorporación al acuerdo, en los siguientes términos:

Para definir el riesgo operacional de un contrato de concesión se debe acudir en primera instancia a 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, hace propia la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre otras en las sentencias de 10 de septiembre de 2009 (asunto Eurwasser), de 10 de marzo de 2011 (asunto Privater) y de 10 de noviembre de 2011 (asunto Norma-A, Dekan), que van definiendo unos límites a la interpretación del riesgo de operacional de los contratos de concesión que entiende 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. Jurisprudencia que confirma, además, que el riesgo puede ser limitado sin que ello desmerezca la calificación jurídica del contrato como concesión.

Estos principios jurisprudenciales se incorporan al articulado de la Directiva 2014/23/UE, y quedan explicitados en sus considerandos 18, 19 y 20,

(18)



Las dificultades relacionadas con la interpretación de los conceptos de concesión y de contrato público han generado una inseguridad jurídica continua para las partes interesadas y han dado lugar a numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. **Por lo tanto, debe aclararse la definición de «concesión», en particular haciendo referencia al concepto de riesgo operacional.** La característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios implica siempre **la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento**, si bien parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicador. La reglamentación de la adjudicación de concesiones mediante normas específicas no estaría justificada si el poder adjudicador o la entidad adjudicadora aliviasa 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. Al mismo tiempo, **hay que aclarar que ciertos regímenes en los que la remuneración procede exclusivamente del poder adjudicador o la entidad adjudicadora pueden considerarse concesiones si la recuperación de las inversiones y costes que hubiera satisfecho el operador para la ejecución de las obras o la prestación de los servicios depende de la demanda o del suministro efectivos de esos bienes o servicios.**

(19)

Cuando la reglamentación específica del sector elimina el riesgo estableciendo una garantía en beneficio del concesionario en virtud de la cual se compensen las inversiones y costes sufragados para la ejecución del contrato, este último no debería considerarse concesión a efectos de la presente Directiva. **El hecho de que el riesgo esté limitado desde el inicio no impedirá que el contrato se considere una concesión.** Lo mismo ocurre, por ejemplo, en sectores con tarifas reglamentadas, o **cuando se limita el riesgo operacional mediante regímenes contractuales que prevén una compensación parcial**, incluida la compensación en caso de adelantarse la caducidad de la concesión por motivos atribuibles al poder o entidad adjudicador, o por causas de fuerza mayor.

(20)

**Un riesgo operacional debe derivarse de factores que escapan al control de las partes.** Los riesgos vinculados, por ejemplo, a la mala gestión, a los incumplimientos de contrato por parte del operador económico o a situaciones de fuerza mayor, no son determinantes a efectos de la clasificación como concesión, ya que tales riesgos son inherentes a cualquier tipo de contrato, tanto si es un contrato público como si es una concesión. **Un riesgo operacional debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro.** Debe entenderse por «riesgo de demanda» el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato. Debe entenderse por «riesgo de oferta» el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda. **A efectos de la evaluación del riesgo operacional, puede tomarse en consideración, de manera coherente y uniforme, el valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario.**

Tales consideraciones sobre el riesgo operacional han sido recogidas en el apartado 4 artículo 14 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):





4. El derecho de explotación de las obras, a que se refiere el apartado primero de este artículo, deberá implicar la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se entiende por riesgo de demanda el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato y riesgo de suministro el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda.

**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.**

De acuerdo con el concepto de riesgo operacional recogido tanto en la Directiva como en su transposición en la LCSP, se considera que deben cumplirse las tres siguientes notas para que el contrato de SELUR tenga la consideración de un contrato de concesión de servicios y no un contrato de servicios:

- La primera de ellas se refiere a una **exposición real a las incertidumbres del mercado.**

En relación con este requisito debe tenerse en cuenta la propia naturaleza del contrato de Limpieza Urgente SELUR. Y es que el objeto de este contrato consiste en atender las necesidades de limpieza en situaciones excepcionales, con los medios adecuados y de forma inmediata. Son situaciones tales como nuevos eventos de nivel nacional o internacional, incendios, accidentes de tráfico, catástrofes naturales, etc... Dichas situaciones son imposibles de prever en su totalidad, no sólo en cuanto a su número, sino en cuanto a su recurrencia, nivel de afección o medios necesarios. Precisamente por ello, no es posible determinar a priori el número exacto de actuaciones necesarias, así como los medios requeridos. Si ello fuera así, se podría contratar como un contrato de servicios ordinario, e incluso incluir este servicio en el vigente contrato de limpieza urbana, con unos medios, frecuencias y presupuesto predeterminados.

Puesto que la demanda de este servicio es en gran medida, indeterminada e impredecible, queda acreditado que este tipo de servicio está expuesto a las incertidumbres del mercado y en consecuencia a la variabilidad de la cantidad y tipo de actuaciones que constituyen la demanda del contrato.

- **Que la pérdida por la transferencia del riesgo operacional no sea nominal o desdeñable.**

En relación con este requisito, cabe aclarar que la retribución variable se configura sobre la base de cuatro actuaciones que se consideran más representativas, al presentarse con una mayor asiduidad y resultar más homogéneas en cuanto a los medios que se emplean



en su resolución. Esto no quiere decir que el riesgo operacional dependa únicamente de este tipo de actuaciones, que representan el 27,02% del total, sino que para valorar el riesgo operacional del contrato hay que atender al 100% de la demanda sometida a incertidumbre, como se explicará posteriormente.

El riesgo de demanda asociado al pago variable que sirve de base para establecer la horquilla entre 9.192 y 13.742 activaciones se construye sobre una base que intenta ser objetiva y estable en el tiempo, teniendo en cuenta sólo el riesgo de variación de cuatro activaciones, que representan el 27,02% del total y **con el objetivo de fijar el canon variable, no con la finalidad de definir el riesgo operacional del contrato**. Sin embargo, en el Informe de la ONE sólo se considera ese riesgo de demanda y no se toman en consideración otros riesgos importantes del contrato, como el riesgo del aumento de coste del resto de actuaciones que supone un 72,98% del total, o los riesgos inherentes a la gestión del servicio que recaen en el operador como los derivados de la responsabilidad patrimonial que procede de los daños y perjuicios potencialmente derivados de la prestación del servicio, los nuevos servicios no descritos a los que se refieren los pliegos del contrato o el incremento de los previstos que no afectan al canon.

Esta situación se ha puesto claramente de manifiesto en el año 2020, donde el conjunto del total de actuaciones aumentó significativamente respecto al resto de años. No obstante, y a pesar del aumento global, las cuatro actuaciones que dan lugar al canon variable no llegaron al mínimo que se va a establecer para el nuevo contrato, situación que produciría que en este escenario no se cobraría importe alguno en concepto de canon variable, y adicionalmente el concesionario tendría que asumir un mayor coste para atender al resto de actuaciones.

	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Actuaciones afectan al canon variable	11.163	10.743	9.087	13.362	44.355
Actuaciones incluidas canon fijo	28.269	26.711	42.012	22.782	119.774
Total actuaciones	39.432	37.454	51.099	36.144	164.129
<b>% actuaciones variables respecto al total</b>	<b>28,31%</b>	<b>28,68%</b>	<b>17,78%</b>	<b>36,97%</b>	<b>27,02%</b>
Canon variable	1.295.495,20 €	1.079.497,87 €		1.895.411,64 €	

No obstante, atendiendo únicamente a la horquilla de activaciones para el pago variable, en un escenario realista y probable de no alcanzar el mínimo de activaciones, la pérdida asciende **al 9% del total de los ingresos lo que supone, en términos absolutos, un menor ingreso para el concesionario de 1.908.725,00 euros**, lo que **en ningún caso se puede considerar que sea un riesgo limitado y además nominal o desdéniable**, ya que representa el 71% del promedio de los beneficios netos a partir del año 2 de ejecución del contrato (el promedio del cash Flow a partir del año dos asciende a 2.687.045,08 euros).

El informe de la ONE, en su página 16, reconoce la existencia del riesgo operacional del contrato cuando afirma que en la "zona 3", por encima de 13.742 activaciones, el canon variable se satura a partir de un valor con independencia del número de activaciones. Y añade a continuación "Se puede decir en este caso, que la empresa concesionaria **asume**



1M74S451B6SSLG18



***totalmente el riesgo de demanda adicional*** dado que, si el número de activaciones anuales es significativamente más elevado que 13.742, la empresa podría incurrir en costes que no recuperase, **sin perjuicio de las posibilidades que ofrece el régimen de modificaciones previstas en el PCAP**".

A este respecto, se recuerda que las modificaciones previstas en el Anexo I del PCAP se refieren a la incorporación de nuevos ámbitos, nuevas actuaciones derivadas de acontecimientos excepcionales que requieran tareas especiales, por la instalación de sanitarios químicos portátiles para eventos o para la aparición de eventos extraordinarios debidos a fenómenos atmosféricos como a eventos multitudinarios que sobrepasen los niveles de afección habituales. **En ningún caso cubre el hecho de que las cuatro activaciones que se toman como referencia para determinar el canon variable superen el umbral máximo establecido de 13.742 ni que el resto de las actuaciones que no afectan al canon aumenten considerablemente**, lo que supone que el concesionario deberá asumir el coste adicional que excede del riesgo y ventura normal de un contrato de servicios.

En un contrato de servicios se debería prever algún mecanismo de compensación si se superasen las 13.742 activaciones, a diferencia de un contrato de concesión de servicios, en que, si se excede ese umbral, el coste debe asumirlo el concesionario sin posibilidad de aumentar la aportación del Ayuntamiento para compensarlo.

- **Por último, que 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.**

El análisis de sensibilidad es una herramienta a través de la cual se estudian los cambios que se producen en una variable (rentabilidad, costes, período de recuperación de la inversión) cuando se introducen ciertas variaciones en el modelo financiero (costes o ingresos). Así, el análisis de sensibilidad tiene por objeto facilitar a una empresa licitadora los diferentes resultados obtenidos en proyecto de concesión determinado, que le permita comprender las incertidumbres, las limitaciones y el alcance de su decisión de licitar. Por parte de la Administración es una herramienta que permite valorar la transferencia del riesgo operacional.

A petición de la ONE se incorporó un análisis de sensibilidad introduciendo variaciones sobre la demanda (que influyen en los ingresos por el pago variable) y sobre la baja del contrato. No obstante, se reitera que existen otras variaciones que inciden en la rentabilidad, costes y período de recuperación de la inversión, como son los mayores costes por un número de actuaciones superiores a 13.792 y que no es posible cubrirlas con una modificación del contrato, las bajas ofertadas por los licitadores al precio del contrato, la responsabilidad patrimonial que procede de los daños y perjuicios potencialmente derivados de la prestación del servicio, etc.

En el resumen del análisis de sensibilidad solicitado se concluye que tanto en un escenario sin baja pero pesimista (no se llega al mínimo de activaciones de 9.192) como



en un escenario intermedio con una baja de licitación del 5%, no se recuperan los costes ni la inversión y además la rentabilidad es negativa.

#### SIN BAJAS LICITACIÓN

ESCENARIO	ACTUACIONES ANUALES	CANON VARIABLE	porcentaje de canon variable	RENTABILIDAD	PERIODO DE RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN
OPTIMISTA (CASO BASE)	13.742,00	1.908.725,00	100%	6,27%	4
MEDIO	11.467,00	1.431.543,75	75%	4,86%	5
PESIMISTA	9.192,00	0	0	-1,47%	NO SE RECUPERA

#### CON BAJAS LICITACIÓN

##### ESCENARIO BASE

ESCENARIO	ACTUACIONES ANUALES	CANON VARIABLE	porcentaje de canon variable	RENTABILIDAD	PERIODO DE RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN
baja económica 0%	13.742,00	1.908.725,00	100%	6,27%	4
baja económica 2,5%	13.742,00	1.908.725,00	100%	3,86%	5
baja económica 5%	<b>13.742,00</b>	<b>1.908.725,00</b>	<b>100%</b>	<b>1,33%</b>	<b>7</b>

##### ESCENARIO CASO MEDIO

ESCENARIO	ACTUACIONES ANUALES	CANON VARIABLE	porcentaje de canon variable	RENTABILIDAD	PERIODO DE RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN
baja económica 0%	11.467,00	1.431.543,75	75%	4,86%	5
baja económica 2,5%	11.467,00	1.431.543,75	75%	2,42%	6
baja económica 5%	<b>11.467,00</b>	<b>1.431.543,75</b>	<b>75%</b>	<b>-0,15%</b>	<b>no se recupera</b>

##### ESCENARIO CASO PESIMISTA

ESCENARIO	ACTUACIONES ANUALES	CANON VARIABLE	porcentaje de canon variable	RENTABILIDAD	PERIODO DE RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN
baja económica 0%	9.192,00	-	0%	-1,47%	no se recupera
baja económica 2,5%	9.192,00	-	0%	-4,07%	no se recupera
baja económica 5%	9.192,00	-	0%	-6,81%	no se recupera

Similares conclusiones se alcanzan en el informe realizado por ISDEFE, a instancia de la ONE, que realiza asimismo un análisis de sensibilidad y concluye que en **el escenario 2 (que considera textualmente realista) con una baja del 1% y un canon variable del 40%**, no se recupera la inversión y la TIR es negativa, del -0,8%. Es decir, el ISDEFE concluye que éste es un escenario realista o probable mientras que en el informe de la ONE no se considera.

Por último, tal y como se decía anteriormente, se ponen de relieve otras situaciones en las que tampoco se recuperaría los costes y la inversión. Es el caso del año 2020, año de



1M74S451B6SSLG18

pandemia, cuyos resultados son reveladores a la hora de valorar el riesgo operacional del contrato.

En el informe de la ONE, que queda reducido a realizar una proyección de los datos de demanda del servicio en 2018, 2019 y 2021, se ha echado en falta la introducción de los datos del año 2020. Añadiendo ese año como un escenario posible, resulta una rentabilidad, medida como TIR, del -6,95% o medida como margen/ingresos del -1,47% al no llegar el número de activaciones al mínimo de la horquilla (9.192). Tampoco se recupera la inversión en 8 años de duración del contrato. Dicho año debe considerarse al igual que el resto para poder valorar en base a datos históricos completos el riesgo operacional del contrato. La probabilidad del escenario de 2020, a la vista del histórico, es de una vez cada cuatro años, siguiendo la argumentación del informe de la ONE, que basa la probabilidad de suceso y el riesgo operacional, no en un estudio de sensibilidad, que no aporta, sino en un promedio de activaciones de tres años, excluido el año 2020. Es decir, el Informe basa su conclusión sobre el riesgo en un escenario promedio, de entre, al menos, tres posibles (pesimista, intermedio y optimista) lo que no es coherente con lo que significa un estudio de sensibilidad, que la propia ONE consideró relevante tanto en su solicitud de informe a ISDEFE, como en el requerimiento formulado al Ayuntamiento de Madrid, y que ignora en el informe que somete al pleno.

Si se incorporan los datos del año 2020, considerando cada año como un escenario independiente, el resultado es que en 2020 la rentabilidad es negativa. En el informe de la ONE, el único escenario, con base a datos históricos es un promedio de actuaciones lo que supone un cobro del 80,95% de la variable, al tener en cuenta los mejores datos de 2021 (y excluyendo los datos del año 2020 que bajaría la retribución del canon al 66%). Por ello se considera que el análisis de sensibilidad que debe considerarse es tanto el elaborado por el informe de ISDEFE como el del propio Ayuntamiento. En ambos se considera la posibilidad real de no llegar al mínimo de activaciones.

Año	Intervalo activaciones	Nº activaciones	Canon variable	TIR PROYECTO 8 AÑOS		Margen Bº/ingresos (8 años)	TIR PROYECTO 5 AÑOS		Margen Bº/ingresos (5 años)
				Inversión en 1	Inversión en 0		Inversión en 1	Inversión en 0	
2018	43,31%	11.163	68,87%	19,07%	13,06%	4,33%	5,59%	3,52%	1,19%
2019	34,09%	10.473	56,56%	15,16%	10,56%	3,44%	1,27%	0,81%	0,27%
2020	0,00%	9.087	0,00%	-6,95%	-5,27%	-1,47%	-22,13%	-15,63%	-4,82%
2021	91,64%	13.362	99,30%	28,43%	18,63%	6,33%	16,03%	9,63%	3,29%
Media (2018, 2019 y 2021)	56,34%	11.756	80,95%	23,42%	15,72%	5,29%	10,44%	6,43%	2,19%
Media (2018, 2019, 2020 y 2021)	41,69%	11.089	66,00%	18,42%	12,65%	4,18%	4,88%	3,08%	1,04%

Como anexo a este documento se ejemplifica el histórico de actuaciones que ha sido preciso acometer y que sobrepasaban los medios que el concesionario previstos inicialmente en el contrato, teniendo que recurrir a medios adicionales incrementado su coste inicial: **World Pride**, con más de 3 millones de personas que participaron en el evento, hubo que acometer la limpieza del ámbito afectado durante 2 semanas,



**Pandemia** con las desinfecciones necesarias en hospitales, ambulatorios, etc., **finales de Champions**, pintadas, limpieza de poblados chabolistas, retirada de escombros en caminos municipales, recogida de ramas tras tormentas y vendavales, roturas de conducciones del Canal de Isabel II, accidentes de tráfico, explosiones fortuitas, etc.

Las mencionadas actuaciones han supuesto, según precios del actual contrato en vigor, **4.130.879,58 euros de incremento adicional en sus costes**, lo que representa un porcentaje del 6,75% del presupuesto de adjudicación del contrato y **un 13,53% de la retribución anual**. Si este coste adicional del contrato anterior se divide entre los años en que se produjeron (6 años, véase Anexo actuaciones), se obtendrían los siguientes resultados en los dos escenarios medios utilizados: el de la media de las actuaciones, y el de la media del histórico de actuaciones en los últimos 4 años:

#### ESCENARIO MEDIO

ESCENARIO	ACTUACIONES ANUALES	CANON VARIABLE	porcentaje de canon variable	RENTABILIDAD	PERIODO DE RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN
Caso medio Ayuntamiento sin sobrecoste	11.467	1.431.543,75	75%	4,86%	5
Caso medio Ayuntamiento con sobrecoste	11.467	1.431.543,75	75%	1,49%	7
Caso medio. Histórico 2018 a 2021 sin sobrecoste	11.089	1.259.676,85	66%	4,18%	5
<b>Caso medio. Histórico 2018 a 2021 con sobrecoste</b>	<b>11.089</b>	<b>1.259.676,85</b>	<b>66%</b>	<b>0,78%</b>	<b>8</b>

Pero es que además, el estudio realizado en el Informe de la ONE, no considera tampoco el riesgo de las bajas del licitador, tal y como se solicitó en el documento de petición de aclaraciones: "procede aportar un análisis de sensibilidad de los distintos escenarios definidos conforme a la probabilidad que se asigne a los niveles de demanda de activaciones de los servicios que repercuten en la determinación de dicho canon variable, **considerando además el posible impacto que sobre ellos pudiera tener la baja económica** comprometida por el concesionario". En el estudio de sensibilidad del Ayuntamiento se observa que ante un escenario medio (con un número de activaciones similar al que toma como referencia la ONE, de 11.467 activaciones y una baja del 5%), la rentabilidad resulta negativa, del -0,15% y no se recupera la inversión en los 8 años de duración del contrato. Se considera que este escenario no es en absoluto improbable, a la vista del histórico de activaciones y el histórico de bajas en este contrato. La baja con la que se adjudicó el actual contrato del SELUR, concesión de servicio público, fue del 15,66%.

#### CONCLUSIÓN

De lo anterior, cabe concluir que el contrato de concesión de servicios de limpieza urgente SELUR cumple los requisitos de la Directiva 2014/23/UE y del artículo 14.4 de la LCSP en cuanto a la transferencia del riesgo operacional, en tanto que las posibles pérdidas derivadas de la exposición a las incertidumbres del mercado ni son nominales ni desdeñables.



Asimismo, queda acreditado por los estudios de sensibilidad aportados, que en condiciones normales de funcionamiento no queda garantizado que el adjudicatario vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación del servicio objeto de la concesión.

Consecuentemente, el Ayuntamiento no puede aceptar la recomendación formulada en el informe de la ONE, en cuanto a reformular el proyecto para articular su licitación dentro de la tipología de los contratos de servicios o mixtos, que se regulan en la propia LCSP, por entender completamente acreditadas las características propias del contrato de concesión de servicios del artículo 15 LCSP.

Dicha calificación ha sido informada de manera favorable por la asesoría jurídica, mediante informe de fecha 26 de enero de 2022 con carácter previo a la remisión del expediente de contratación para informe preceptivo de la ONE, incluyéndose entre la documentación obligatoria para la evaluación de dicho expediente.

#### **OTRAS CONSIDERACIONES ADICIONALES AL VOTO PARTICULAR**

La medida de rentabilidad tomada en consideración por la ONE es la Tasa Interna de Rendimiento a diferencia de la reflejada en el estudio de viabilidad económico-financiero del contrato que consiste en el promedio del margen de beneficios respecto de los ingresos. A este respecto cabe señalar, que tal y como se indica en el informe de la ISDEFE *“Atendiendo a la TIR se aprecia como presenta tasas comparativamente más altas que el margen bruto. Esto se debe a que esta medición tiene en cuenta la rentabilidad sobre la inversión inicial. **La inversión inicial en este caso es pequeña en comparación con la cifra de negocio obtenida durante los 8 años previstos para la concesión. La inversión en inmovilizado es de 8,9 M€, mientras que la facturación en el caso de que se cobre en su totalidad es de 167 M€.** Esto supone que esta concesión es muy eficiente en el uso de capital, ya que con poco capital inicial se posibilita la entrada en una concesión con 14 veces en cifra de negocio sin actualizar y de 12,7 veces en euros actualizados. Atendiendo al margen bruto, se aprecia como este es muy limitado, siendo del 6,3% en el mejor de los casos y de un 1,3% en caso de una bajada del criterio económico del -5%.”*

No queda justificado en el informe de la ONE el uso de la variable de rentabilidad TIR en perjuicio del margen de beneficios respecto de los ingresos, lo que influye notablemente en la cuantificación del riesgo operacional del contrato, sin considerar otras metodologías válidas para el análisis de rentabilidad de un proyecto, máxime teniendo en cuenta el poco peso de la inversión en esta concesión de servicios, a diferencia de las concesiones de obra en las que es uso de la variable TIR, como medida de la rentabilidad, está más indicada.

*Firmado electrónicamente*

EL DIRECTOR GENERAL DE CONTRATACIÓN Y SERVICIOS  
Ángel Rodrigo Bravo



**ANEXO: DESGLOSE DEL COSTE ADICIONAL DE ALGUNAS ACTUACIONES DEL CONTRATO EN VIGOR**

DESCRIPCIÓN	Precio equipo/Jornada: 2PO+1C+1 veh	precio total equipos jornada	Total 2016	Total 2017	Total 2018	Total 2019	Total 2020	Total 2021
UVAS/PREUVAS	7.177,31	7.179,31	7.179,31	7.179,31	7.179,31	7.179,31	7.179,31	7.179,31
CABALGATA DE REYES	10.765,97	10.766,97	10.766,97	10.766,97	10.766,97	10.766,97	10.766,97	10.766,97
MADO	88.691,05	88.692,05	88.692,05	88.692,05	88.692,05	88.692,05	88.692,05	88.692,05
DESINFECCIONES COVID	5.639,32	5.909,32	5.909,32	5.909,32	5.909,32	5.909,32	5.909,32	5.909,32
DESINFECCIONES COVID	78.437,75	78.445,75					78.445,75	
FILOMENA	8.715,31	8.726,31						8.726,31
LIMPIEZA IMBORNALES TRAS FILOMENA	13.841,96	13.842,96						13.842,96
MADO WORDPRIDE	852.561,90	852.562,90		852.562,90				
GRANDES TORMENTAS	7.177,31	7.189,31		7.189,31				
GRANDES TORMENTAS	7.177,31	7.193,31			7.193,31			
GRANDES TORMENTAS	7.177,31	7.189,31				7.189,31		
GRANDES TORMENTAS	7.689,98	7.716,98					7.716,98	
ELIMINACIÓN DE RAMAS TRAS FILOMENA	11.278,63	11.304,63						11.304,63
PINTADAS EN FACHADAS	9.227,97	9.334,97					9.334,97	9.334,97
PINTADAS EN CONTENEDORES DE ROPA (LIMPIEZA CHOQUE)	1.538,00	1.583,00						1.583,00
PINTADAS EN CONTENEDORES DE ROPA (MANTENIMIENTO)	512,67	655,67						655,67
FINAL COPA LIBERTADORES 2018 MADRID	14.354,62	14.355,62			14.355,62			
FINAL CHAMPIONS 2019 MADRID	34.861,22	34.862,22				34.862,22		
VERTIDO CAMINO DE LA MAGDALENA	4.101,32	4.114,32						4.114,32
LIMPIEZA POBLADO DEL GALLINERO	3.588,66	3.598,66	3.598,66					
AVENIDA INSTITUCIÓN LIBRE ENSEÑANZA	11.278,63	11.282,63						11.282,63
	1.185.794	1.186.506	116.146	972.299,8	134.096,5	154.599,1	208.045,3	173.392,11
<b>TOTAL</b>								<b>4.130.879,58</b>



1M74S451B6SSLG18

