

EXPEDIENTE N.º	ÓRGANO	FECHA DE LA SESIÓN
22/2022	Pleno de la ONE	16/11/2022

Con fecha de 15 de septiembre de 2022, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónico de la ONE, la solicitud formulada por parte del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes 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 del servicio de gestión indirecta de los servicios deportivos del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes”.

A partir de la información facilitada por el propio Ayuntamiento junto con dicha solicitud, así como de la que se remitió con fecha 17 de octubre 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, se formuló 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.

Álvaro Vallejo Romero, 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 22019 DE LA OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN (ONE) DEL EXPEDIENTE 22/2022 EN RELACIÓN CON LA LICITACIÓN DEL “CONTRATO DE CONCESIÓN DEL SERVICIO DE GESTIÓN INDIRECTA DE LOS SERVICIOS DEPORTIVOS DEL AYUNTAMIENTO DE SAN SEBASTIÁN DE LOS REYES”, PROMOVIDO POR DICHO AYUNTAMIENTO

El acuerdo se adoptó por mayoría, con 5 votos a favor, 1 en contra, formulado por el Representante del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes y 1 abstención, formulada por el Representante de la Federación Española de Municipios y Provincias y sin que hubiera ningún miembro ausente.



Formuló voto particular sobre las razones de su discrepancia el representante del Ayuntamiento, recibido ambos por medios electrónicos el 17 de noviembre y anexo, firmado, 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.

Álvaro Vallejo Romero

La Presidenta de la ONE

PS, el Subjefe de Sección (Resolución de 18 de enero de 2022, de la presidenta de la ONE, por la que se designa a las personas que serán titular y suplente en el desempeño de las funciones de secretaria del pleno de dicha oficina).

María Luisa Araújo Chamorro

CERTIFICADO
Número: 2022-0020 Fecha: 18/11/2022



Cód. Validación: 44M4A9THC727PEL5NEJHK5H9Y | Verificación: <https://tramitacione.hacienda.gob.es/>
Documento firmado electrónicamente desde la plataforma esPublico Gestiona | Página 2 de 2

DOCUMENTO

Alegación: La Oficina Nacional de Evaluación

IDENTIFICADORES

OTROS DATOS

Código para validación: 693BI-UVOSB-S1H0G
Página 1 de 6

FIRMAS

El documento ha sido firmado por:

1 - Carlos Delgado Lecoba, Deportes - Director, de AYTO. SAN SEBASTIAN DE LOS REYES. Firmado 17/11/2022 14:30
2 - Ángel Buenache Morallón, concejal de Recursos Humanos, Organización y Calidad, y Deportes, de AYTO. SAN SEBASTIAN DE LOS REYES. Firmado 17/11/2022 18:11

ESTADO

FIRMADO
17/11/2022 18:11

Voto particular al informe de la Oficina Nacional de Evaluación 22019 sobre el expediente 22/2022 del contrato de concesión de servicio CON 62/2022

A: La Oficina Nacional de Evaluación
Ref.: Expte. 22/2022
Asunto: Voto particular al informe de la Oficina Nacional de Evaluación 22019 sobre el expediente 22/2022 del contrato de concesión de servicio de gestión indirecta de los Servicios Deportivos (ref. CON 62/2022)

En relación con el informe de la Oficina Nacional de Evaluación 22019, sobre el expediente 22/2022 del contrato de concesión de servicio de gestión indirecta de los Servicios Deportivos (ref. CON 62/2022), que fue tratado en el Pleno de la ONE del 16 de noviembre de 2022, y a la vista los argumentos de análisis y conclusiones expuestos en dicho informe, hacemos las siguientes consideraciones que fundamentan la emisión de nuestro voto:

1.- En cuanto a la valoración de los parámetros económicos y del nivel de incertidumbre con la que puede valorarse la estimación de la demanda facilitada

Argumento 1º

En relación con el presupuesto base de licitación (PBL) del contrato, es necesario señalar que tras la solicitud de aclaraciones al órgano de contratación y su posterior ratificación del importe recogido en el PCAP, este fue calculado por esta Oficina ascendiendo su importe a 115.304.413,80€ (IVA incluido).

En cuanto al valor estimado (VE) del contrato, al igual que sucede con el PBL, la ONE, tras el estudio pormenorizado de la documentación remitida por el órgano de contratación y en aplicación del artículo 101 de la LCSP, considera que el importe del VE del contrato objeto del presente informe, alcanzará la cifra de 202.810.098,96€ cuyo desglose es el siguiente: - Ingresos de explotación previstos en el Plan de Viabilidad por importe de 179.749.216,20€ sin IVA, (incluidas las prórrogas). - Modificación del contrato hasta un máximo del 20% por importe de 23.060.882,76€, sin IVA.

Consideración

En este sentido se deberá verificar la aplicación del 21% de IVA en el PBL, en tanto en cuanto la aportación municipal es una aportación prevista en el propio pliego, que permite garantizar la viabilidad económica de la explotación del servicio conforme a los artículos 268 y 297 de la LCSP. Este hecho modificaría el importe del PBL y por lo tanto el del VE.

Argumento 2º

Con respecto al escenario que fue presentado por la Administración, se ha suprimido de la parte de los costes generales (equivalente al 6% de beneficio industrial que la Administración había incluido inicialmente). En un principio, este beneficio se encontraba en una partida separada, pero tras haberse advertido en un requerimiento de esta oficina su improcedencia, el Ayuntamiento ha eliminado esta partida, incrementando los gastos generales en un 6% sin haber



Voto particular al informe de la Oficina Nacional de Evaluación 22019 sobre el expediente 22/2022 del contrato de concesión de servicio CON 62/2022

incorporado su oportuna justificación. Por ello, el beneficio o margen operativo que aquí se analiza difiere del presentado por el Ayuntamiento.

Consideración

Se aprecia que el beneficio o margen operativo que analiza la ONE difiere del presentado por el Ayuntamiento, y por lo tanto modifica sustancialmente los resultados del mismo, ya que toma como referencia unos gastos de 8.997.420 € y no de 9.478.443 € contemplados por el Ayuntamiento, que suponen 481.023 € de diferencia.

La ONE modifica el 11 % de los gastos generales establecidos en el modelo de estructura de costes del Ayuntamiento, después de la modificación introducida: el porcentaje del 6% en concepto de beneficio industrial fue corregido, tras la advertencia de la ONE de su improcedencia conceptual, ya que este porcentaje en absoluto garantizaba un beneficio para la empresa concesionaria; siendo funcionalmente gastos estructurales, tal y como se comunicó a la ONE, y por lo tanto transformados en el nuevo documento en concepto de gastos generales.

El Ayuntamiento entiende que la utilización de un 11% de gastos generales es acorde al proyecto presentado y que se justifica en sí misma, ya que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa contratista, y responden a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Además, cada empresa licitadora tendrá unos gastos generales concretos y, a priori, es imposible aventurar unos gastos o porcentajes que pudieran ser válidos para todas las empresas. La Junta de Contratación Administrativa considera adecuado para los contratos de servicios (lo cual puede extrapolarse para el contrato de concesión de servicios) la utilización de porcentajes similares a los usuales en los contratos de obras, establecidos entre el 13 % y el 17%.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su Informe 50/08 de 2 de diciembre, consideró aplicable por analogía la regulación del artículo 131 RGLCAP al contrato de gestión de servicios públicos. El 13 % es una cifra aceptada como mínima en este tipo de contratos por analogía a los contratos de obras.

La ONE no tiene en cuenta el porcentaje indicado por el Ayuntamiento tras la modificación requerida por la misma ONE, y aplica el 5 % de gastos generales sin ningún tipo de motivación. Téngase en cuenta, que la oferta económica a presentar por los licitadores está relacionada, en gran parte, con los costes de estructura de la empresa. A menos estructura, menos gastos generales y mejor oferta económica. Partir de un 5 % de gastos generales puede ser una cifra que limite la concurrencia.

Véase entre otros el dictamen 40/2019 de la JCCA que concluye:

- *“El artículo 101.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, es de aplicación general a los distintos tipos de contrato que se regulan en dicha norma. En consecuencia, para calcular el valor estimado del contrato de servicios deberán tenerse en cuenta, además de los otros costes que en él se especifican, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial”.*
- *“Nada obsta a que los porcentajes establecidos en el artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tanto los previstos para*





Voto particular al informe de la Oficina Nacional de Evaluación 22019 sobre el expediente 22/2022 del contrato de concesión de servicio CON 62/2022

los gastos generales (del 13% al 17%) como el relativo al beneficio industrial (6%), puedan ser de aplicación a los contratos de servicios" (y por analogía al resto de contratos de concesión),” en la medida en que el órgano de contratación los considere adecuados a la naturaleza de la prestación contractual y a las características propias del contrato en cuestión”.

2.- En cuanto al plazo de duración previsto para el contrato de concesión de servicios a fin de confirmar si dicho plazo está suficientemente amparado por la normativa que resulta de aplicación

Argumento 3º

En conclusión, conforme a la aplicación del artículo 29 de la LCSP y del 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, en cualquiera de los dos escenarios analizados, no estaría fundamentado establecer un período de duración superior a 5 años.

Consideración

De acuerdo con los gastos generales que fija la ONE, comporta que la inversión se recupera en el tercer año del contrato. Lo que significa, que el plazo de duración del contrato no debería superar los 5 años. Muy diferente al cálculo efectuado por el Ayuntamiento, que establece el plazo de duración del contrato en 15 años. Esta diferencia obedece a la reducción de los gastos generales presentados por el Ayuntamiento.

3.- En cuanto a la rentabilidad económico-financiera del proyecto para el contratista

Argumento 4º

Se analizan distintos escenarios con diferentes indicadores financieros. Y todos ellos con los criterios establecidos por la ONE en los puntos anteriores. en cuanto a los gastos generales se refiere.

Consideración

Este apartado, obviamente, también se ve afectado por el criterio tomado por la ONE, visto en los puntos anteriores en relación con los gastos generales.

Habría que revisar si para el cálculo de la TIR de los diferentes escenarios se utiliza en todos el mismo criterio.

Cabe señalar, así mismo, que la oferta a la baja de la aportación municipal operativa está incluida en el PCAP como criterio de adjudicación, y que, con toda probabilidad, disminuirá los ingresos fijos del concesionario.

4.- En cuanto a 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

Argumento 5º



Voto particular al informe de la Oficina Nacional de Evaluación 22019 sobre el expediente 22/2022 del contrato de concesión de servicio CON 62/2022

La ONE, para analizar la transferencia del riesgo operacional, muestra la estructura de ingresos y costes de esta concesión, en el escenario base planteado por la Administración, con una duración máxima de 5 años.

En definitiva, el riesgo operacional que asume el contratista queda mitigado fundamentalmente por la propia estructura de ingresos.

Considerando el escenario base con una duración máxima de 5 años, el 61% de los ingresos del contratista provendrán de la Administración. En concreto, estos ingresos fijos de origen público van a cubrir el 64,22% de los costes totales de la concesión. Únicamente el 39% de los ingresos previstos en el escenario base tendrán una naturaleza variable, expuestos al riesgo de demanda del concesionario.

Bajo todas estas hipótesis y tras la revisión de ingresos y costes, el análisis de los escenarios planteados por la Administración y lo considerados oportunos por este órgano técnico, no se identifica el grado suficiente de incertidumbre para entender que exista transferencia de riesgo operacional al concesionario.

Consideración

Esta cuestión se consideraría válida por parte del Ayuntamiento, si el plazo de vigencia de la concesión tuviera un horizonte temporal de 15 años. Ya que, en dicho plazo, sí habría tiempo para recuperar la demanda, y resultaría improbable no alcanzar los máximos históricos. Lamentablemente, con los datos y el plazo presentado por la ONE, es imposible recuperar la demanda histórica; partiendo de la base, como se ha mencionado anteriormente, de que actualmente estamos por debajo de dicha cifra en un 20% menos de ingresos y recuperándonos desde una cifra de pérdidas del 45%, sufrida en 2020 y 2021 por la COVID 19.

El Ayuntamiento entiende, que la afirmación de que no existe riesgo operacional en el contrato en base a la estructura de los ingresos, dado que el 61 % de los ingresos provendrán de la Administración de por sí no es un criterio en base a la estructura de los ingresos. Por lo tanto, la ONE no puede concluir que no existe riesgo operacional por dicho motivo. En el mismo modelo de la ONE (Ilustración 2), afirma que existen unos costes de 40,3 M€ y que la aportación municipal es de 25,9 M€ y los ingresos de explotación de 16,9 M€. Es decir, que, si la demanda se redujera un 20 % el concesionario entraría en pérdidas cuantiosas. De igual modo, en el informe de la ONE se constata que el Ayuntamiento plantea que los ingresos pueden variar a la baja. Esto lógicamente no es otra cosa que riesgo operacional, de acuerdo con lo que establece la LCSP.

Por otro lado, se obvia que, en el Estudio de Viabilidad y en los Pliegos se prevé un incremento anual mínimo en el coste de plantilla (hay que tener en cuenta que el adjudicatario debe subrogar al personal actual del servicio y tiene unas exigencias mínimas de personal, de acuerdo al escenario planteado por el Ayuntamiento). Por ello, este coste no va a ser estable a lo largo de los años que va a durar la concesión. Y, como mínimo, al margen de las posibles nuevas contrataciones que se deban realizar para asegurar el Servicio, y de las futuras negociaciones colectivas del Convenio aplicable - que determinarán la evolución de los costes de personal -, se incrementará ese % cada año, lo cual afecta a la rentabilidad y al riesgo de la concesión.



Voto particular al informe de la Oficina Nacional de Evaluación 22019 sobre el expediente 22/2022 del contrato de concesión de servicio CON 62/2022

En consecuencia, se puede comprobar que, incluso en el caso base, en el año 1 del contrato, la aportación del Ayuntamiento sólo cubriría un 61% de los posibles costes del servicio. El resto dependería de la variabilidad de los ingresos por ventas de abonos y servicios que, aunque previsiblemente aumentarán a niveles anteriores a la pandemia, genera la suficiente incertidumbre para entender, de acuerdo a lo establecido en la Ley, que existe transferencia de riesgo operacional y que no es meramente nominal o desdeñable. Con lo que el uso de la tipología de contrato de Concesión de Servicios estaría justificado para la prestación de este Servicio. Máxime, que el momento coyuntural actual es de máximo riesgo, con subidas de tipo de interés, inflación de casi dos dígitos, recesión económica, incrementos de costes generalizados, incremento de la deuda pública y privada, etc. Todas estas cuestiones suponen un riesgo operacional añadido sobre el existente hace tan sólo un par de años, sin contar con posibles nuevas olas de la COVID 19, o nuevas situaciones similares, y la importante competencia existente de otros operadores, tanto cuantitativa como cualitativamente, y que se detallan en la documentación aportada.

A este respecto podemos acudir a informes favorables emitidos por la propia ONE al respecto (informe ONE 0007/2022).

El referido caso tiene una estructura de ingresos similar a la planteada por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, con ingresos fijos del 69% aportados por la administración (superiores al que aquí se entiende que mitiga el riesgo operacional) y de un 31% de ingresos variables.

CONCLUSIONES

El Ayuntamiento considera, que del informe de la ONE existen dos cuestiones fundamentales que alteran el planeamiento inicial del Ayuntamiento.

En primer lugar, y fundamentalmente, la modificación por parte de la Oficina de los gastos generales presentados por el Ayuntamiento, que altera significativamente los resultados económicos y la duración del proyecto presentado por el Ayuntamiento. Y que, como se ha expuesto con anterioridad, y acogiéndonos al dictamen 40/2019 de la JCCA, consideramos adecuados a normativa

En segundo lugar, y en base a las premisas expuestas anteriormente, el Ayuntamiento estima que en el proyecto presentado existe una exposición real a los riesgos del mercado, que implica que cualquier pérdida potencial estimada, en que incurra el concesionario, no es meramente nominal o desdeñable.

Todo ello, teniendo en cuenta la configuración de ingresos distribuida entre los precedentes por venta de abonos y servicios, y la aportación fija otorgada por el Ayuntamiento, que se licitará a la baja conforme establece el PCAP; así como la evolución estimada en los costes de personal y la incertidumbre de mercado actual, que ya se han mencionado: inflación, incremento de costes, subida de tipos, competencia de otros operadores, etc.

Amén de riesgos normativos (higiénico-sanitarios, técnicos deportivos, de reglamentación de instalaciones, de accesibilidad, etc.) y de otra índole, expuestos en la documentación facilitada.

Alegación: La Oficina Nacional de Evaluación

OTROS DATOS

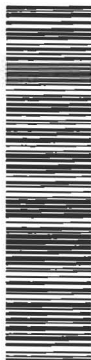
Código para validación: **693BI-UVOSB-S1H0G**
Página 6 de 6

FIRMAS


El documento ha sido firmado por:

- 1.- Carlos Delgado Lacoba, Deportes - Director, de AYTO. SAN SEBASTIAN DE LOS REYES. Firmado 17/11/2022 14:30
- 2.- Ángel Buenache Moratilla, concejal de Recursos Humanos, Organización y Calidad, y Deportes, de AYTO. SAN SEBASTIAN DE LOS REYES. Firmado 17/11/2022 18:11

ESTADO

FIRMADO
17/11/2022 18:11

Esta es una copia impresa del documento electrónico (Ref: 794606 693BI-UVOSB-S1H0G 715EB92A50AA42402D9E47254634C8D1076E21AE8) generada con la aplicación informática Firmadoc. El documento está FIRMADO. Mediante el código de verificación puede comprobar la validez de la firma electrónica de los documentos firmados en la dirección web: <https://sede.asreyes.es/verificador/?idioma=1>

 <p>AYUNTAMIENTO DE San Sebastián de los Reyes</p>	<p>Voto particular al informe de la Oficina Nacional de Evaluación 22019 sobre el expediente 22/2022 del contrato de concesión de servicio CON 62/2022</p>
--	---

Por lo que, en condiciones normales de funcionamiento, no está garantizado que el operador vaya a recuperar las inversiones realizadas, ni a cubrir los costes en que incurra como consecuencia de la explotación del servicio.

San Sebastián de los Reyes, en fecha firma electrónica

Fdo.: Carlos Delgado
DIRECTOR DE DEPORTES

Fdo.: Angel Buenache Moratilla
CONCEJAL DE DEPORTES