

Oficina Nacional de Evaluación

Informe

25011

Restablecimiento económico del contrato mixto de concesión de obras para la construcción de un equipamiento de servicios sociales y de obras para la ejecución de un aparcamiento en el Área "6.E- El Pilar" de Elgoibar

Diputación Foral de Guipúzcoa
Departamento de Cuidados y Políticas Sociales

Junio 2025

DATOS DEL EXPEDIENTE

Nº Expediente ONE: 0025/2025

Nº Expediente órgano solicitante: 2022/99

Tipo de informe: Restablecimiento de equilibrio económico

Tipo de contrato: Concesión de obras

Objeto: Restablecimiento del equilibrio económico del contrato mixto de concesión de obras para la construcción de un equipamiento de servicios sociales y de obras para la ejecución de un aparcamiento en el Área “6.E – El Pilar” de Elgoibar”

Entidad solicitante: Diputación Foral de Guipúzcoa. Departamento de Cuidados y Políticas Sociales

Órgano contratación: Consejo de Gobierno Foral

Fecha solicitud inicial: 15/05/2025

Fecha recepción información complementaria: n/a



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>

Este informe fue aprobado por el Pleno de la ONE en su reunión celebrada el día 13 de junio de 2025. 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.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.	3
2. Objeto y alcance del informe de la Oficina Nacional de Evaluación.	4
II. EXPEDIENTE	5
1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación.....	5
2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.	5
3. Objeto del reequilibrio económico del “contrato mixto de concesión de obras para la construcción de un equipamiento de servicios sociales y de obras para la ejecución de un aparcamiento en el Área “6.E- El Pilar” de Elgoibar”.	6
4. Antecedentes del contrato de concesión	7
III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN	12
IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS	13
V. CONCLUSIONES:	19
ANEXO I. DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD TRAS PETICIÓN DE ESTA OFICINA.....	20
ANEXO II. PRINCIPALES HITOS DE LA CONCESIÓN	22

ÍNDICE TABLAS

Tabla 1. Variación en la cuantificación de las inversiones previstas.	13
Tabla 2. Hipótesis ocupación residencia	14
Tabla 3. Hipótesis de evolución de los ingresos PPD	14
Tabla 4. Ingresos previstos en ambos modelos económicos	15
Tabla 5. Hipótesis de evolución de los gastos de personal (directo e indirecto)	15
Tabla 6. Previsión de gastos de personal en ambos modelos económicos	16
Tabla 7. Hipótesis de evolución del resto de gastos de explotación	16

I. INTRODUCCIÓN

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

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

La ONE tiene como finalidad principal analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión 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 concesiones 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 el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros y 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 éstas, siempre y cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros.

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.

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

En el caso de este expediente, y como se detalla más adelante, debe mencionarse que el contrato mixto sobre el que ahora se propone el restablecimiento del equilibrio económico, fue objeto de evaluación por la ONE¹ con carácter previo a su licitación.

Se debe señalar que el presente informe no tiene como finalidad revisar los elementos del contrato original, sino que está dirigido a evaluar el impacto que sobre ellos puede tener el acuerdo de restablecimiento del equilibrio económico proyectado. En esta misma línea, y siguiendo a la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su informe 52/2022, de 25 de mayo de 2023, se debe constatar el respeto al principio de transferencia del riesgo operacional de la explotación del servicio al concesionario, necesario para que el contrato sea considerado como una concesión (art. 15.2. de la LCSP) ya que, de otro modo, se estaría alterando la naturaleza del contrato.

Para atender a este objeto, el presente informe se ha estructurado a partir de un análisis de los elementos y circunstancias que sirven de fundamentación a la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del contrato. Y todo ello se ha llevado a cabo con base en la documentación aportada por la entidad contratante en la solicitud.²

Siguiendo lo establecido en la Orden ONE, la unidad de apoyo técnico ha formulado un documento de análisis y estudio sobre el restablecimiento del equilibrio del contrato objeto de evaluación. Este documento ha servido de principal soporte técnico para la elaboración de la propuesta de informe que ha sido elevada por la División de análisis económico y evaluación de los contratos

¹ El Pleno de la ONE, en la sesión celebrada el 21 de octubre de 2022, aprobó, por unanimidad, el informe 22016 del expediente 18/2022 en relación con la licitación del contrato de referencia.

² El segundo párrafo del artículo 10.1 de la Orden ONE, 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 concesión de la OIReScon, para su debate y aprobación por parte del Pleno de la ONE.

II. EXPEDIENTE

1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación.

Con fecha de 15 de mayo de 2025, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónica de la ONE, la solicitud formulada por la Diputación Foral de Guipúzcoa (DFG) para la emisión del informe preceptivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del *“contrato mixto de concesión de obras para la construcción de un equipamiento de servicios sociales y de obras para la ejecución de un aparcamiento en el Área “6.E-El Pilar” de Elgoibar”*, siendo el Consejo de Gobierno Foral el órgano de contratación, y acompañada de la documentación correspondiente al expediente³.

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

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

- **Ámbito subjetivo:** El solicitante es la DFG, que, como Corporación local, se encuentra dentro del ámbito subjetivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP.
- **Ámbito objetivo:** Se trata de la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico de un contrato mixto de concesión de obras y de obras que, sin perjuicio de los análisis que posteriormente se realizan en este informe, ha sido considerado procedente por el propio organismo solicitante de este informe al amparo de lo establecido en el artículo 205.2.b) y 270 de la LCSP, habiendo sido informado favorablemente por los servicios jurídicos de la DFG.

Adicionalmente, se verifica que el contrato fue informado por esta Oficina con anterioridad a su licitación.

- **Ámbito temporal:** El momento de la solicitud de informe se produce con anterioridad a la adopción del acuerdo de restablecimiento del equilibrio del contrato, tal y como recoge el artículo 7.1 b) de la Orden ONE.

³ La relación de documentos que se acompañaron inicialmente a la solicitud puede consultarse en el Anexo I de este informe

Considerando estos aspectos, hay que concluir que, en efecto, la solicitud de informe formulada por la DFG resulta formalmente admisible.

3. Objeto del reequilibrio económico del “contrato mixto de concesión de obras para la construcción de un equipamiento de servicios sociales y de obras para la ejecución de un aparcamiento en el Área “6.E- El Pilar” de Elgoibar”.

El **objeto** del contrato para el cual se solicita el restablecimiento del equilibrio económico del contrato hace referencia a un contrato mixto que incluye:

- Una concesión de obras para la redacción del proyecto, dirección facultativa, construcción, equipamiento y explotación de un centro de servicios sociales en el área 6.E El Pilar de Elgoibar.
- Un contrato de obra para la construcción de un aparcamiento en la misma ubicación que el centro de servicios sociales.

Los **análisis realizados incorporados a este informe únicamente harán referencia a la parte correspondiente al contrato de concesión de obras** y, por tanto, excluyendo la parte correspondiente al contrato de obra cuyo objeto es la construcción de un aparcamiento municipal, de cuya financiación se encargará el Ayuntamiento de Elgoibar.

El contrato tiene una duración prevista de 12 años y 6 meses⁴, sin que exista la posibilidad de prórroga. Según el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), dentro de esta duración se pueden diferenciar las siguientes fases:

- Fase redacción de proyectos: duración 6 meses, más 1 mes adicional en el caso de necesitarse un estudio de detalle.
- Fase dirección facultativa de la obra: se prolongará durante toda la ejecución de la obra y continuará hasta la redacción del Informe final de obra.
- Fase ejecución de la obra: duración 24 meses.
- Fase explotación del centro: duración máxima de 10 años.

A este contrato le corresponde la siguiente codificación de la nomenclatura del Vocabulario Común de los Contratos CPV⁵:

⁴ Como se detalla más adelante en el presente informe, esta Oficina concluyó, en relación con el contrato original del que trae causa esta solicitud de reequilibrio económico, que “*no estaría suficientemente justificado establecer una duración del contrato superior a 11 años y medio (...)*”.

⁵ Reglamento (CE) n.º 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) n.º 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba

- 71200000-0 Servicios de arquitectura y servicios conexos.
- 71000000-8 Servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección.
- 71242000-6 Elaboración de proyectos y diseños, presupuestos.
- 45200000-9 Trabajos generales de construcción de inmuebles y obras de ingeniería civil.
- 45215212-6 Trabajos de construcción de residencias de ancianos.
- 45215200-9 Trabajos de construcción de edificios para servicios sociales.
- 45215221-2 Trabajos de construcción de centros de día.
- 85311100-3 Servicios de bienestar social proporcionados a ancianos.
- 85311000-2 Servicios de asistencia social con alojamiento.
- 85312100-0 Servicios de centros de día.
- 85311200-4 Servicios de bienestar social proporcionados a minusválidos

La adjudicación de este contrato se realizó mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

4. Antecedentes del contrato de concesión

- Antecedentes relacionados con la solicitud inicial de informe preceptivo a la ONE:

Con fecha 12 de agosto de 2022, se recibió en el portal de tramitación electrónica de la ONE la solicitud presentada por la DFG para la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 333.3 de la LCSP. Esta solicitud se refería a la licitación del *'contrato mixto de concesión de obras para la construcción de un equipamiento de servicios sociales y de obras para la ejecución de un aparcamiento en el Área 6.E - El Pilar de Elgoibar'*, siendo el Consejo de Gobierno Foral el órgano de contratación. La solicitud se acompañaba de la documentación correspondiente al expediente.

Cabe señalar que se trataba de una contratación conjunta entre dos Administraciones Públicas —la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ayuntamiento

el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

de Elgoibar— en el marco de sus respectivas competencias, conforme a lo previsto en el artículo 31 de la LCSP.⁶

Dicha documentación debió ser completada y fue objeto de aclaraciones, las cuales se recibieron en esta Oficina el día 27 de septiembre de 2022. No es hasta esta última fecha en la que se entendió que el expediente se encontraba en condiciones de ser objeto del análisis correspondiente a efectos de lo previsto en el artículo 333 de la LCSP.

Tras la realización de los análisis indicados, en sesión celebrada el 21 de octubre de 2022, el **Pleno de la ONE aprobó, por unanimidad, el informe 22016** del expediente 18/2022 en relación con la licitación del contrato de referencia.

Las conclusiones de dicho informe fueron las siguientes:

- *“Respecto a la duración prevista para este proyecto, **no estaría suficientemente justificado establecer una duración del contrato superior a 11 años y medio**, en aplicación de 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 transferido**, conforme a los análisis realizados en este informe, resulta meramente **nominal o desdeñable**.”*

En relación con el **análisis de la transferencia de riesgo operacional**, se realizó un estudio por parte de esta Oficina en el que se correlacionaba el volumen económico de la inversión que debía efectuarse y los gastos de explotación en los que se iba a incurrir, con los pagos por disponibilidad (PPD) y los pagos por demanda que recibiría el contratista.

A la luz de dicho estudio se observó lo siguiente:

- *“Los pagos por disponibilidad casi igualan las inversiones realizadas en construcción y equipamiento. En concreto los pagos por disponibilidad suponen el 99,5% de la inversión.*

⁶ Este artículo dispone que las entidades pertenecientes al sector público podrán cooperar entre sí, pudiendo acordar la realización conjunta de contrataciones específicas. Cuando un procedimiento de contratación se desarrolle en su totalidad de forma conjunta en nombre y por cuenta de varias entidades, estas tendrán la responsabilidad conjunta del cumplimiento de sus obligaciones. Ello se aplicará también en aquellos casos en que una sola entidad administre el procedimiento, por cuenta propia y por cuenta de las demás entidades interesadas.

- *Los gastos de explotación son cubiertos en un 96,4% por los ingresos provenientes de la administración por la demanda de plazas públicas más los ingresos por disponibilidad.*
- *El resto de los gastos e inversión (1.698.332 €, un 2,6% de gastos más inversión) hasta el punto muerto, serían cubiertos con el 48,0% por los ingresos por plazas privadas.”*

Además de lo anterior, se consideró que dada la demanda existente de los servicios asistenciales objeto de la concesión hacía probable que la ocupación de las plazas privadas llevase a que la concesión no presentase riesgo para el contratista.

Se destacó, igualmente, que el contrato contemplaba un mecanismo de mitigación de riesgos, consistente en que las plazas reservadas y las no ocupadas serán remuneradas al contratista en un determinado porcentaje, lo cual amortiguaba el potencial riesgo de demanda de la concesión. A mayor abundamiento se señaló cómo el punto 23 del cuadro de características del PCAP preveía otro mecanismo de mitigación de riesgos consistente en la posibilidad de llevar a cabo una modificación contractual al alza en el caso de que la Administración decidiese contratar el 100% de las plazas residenciales.

El Informe 22016 ya mencionado, incluyó, dentro del apartado “6. Análisis de transferencia de riesgo operacional”, un **“Análisis de otros riesgos sobre los ingresos del contratista: riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación de la obra y asunción de los mismos, que presenta el proyecto”** en el que se remitía al Estudio de viabilidad presentado por la DFG que recogía expresamente lo siguiente:

“Riesgos operativos y tecnológicos en la construcción, que son asumidos por la concesionaria, como son el riesgo de incumplimiento de especificaciones técnicas y de calidad, riesgo de accidentes laborales durante la construcción, riesgo de mala calidad de los materiales, riesgos geotécnicos, o el riesgo del incorrecto funcionamiento de las instalaciones”.

Además, el estudio de viabilidad contemplaba también, como riesgos operativos y tecnológicos en la construcción, los riesgos de **sobrecostos de construcción**, que son asumidos por la concesionaria, los riesgos de **alargamiento plazo de construcción**, riesgos de inflación y de los tipos de interés, entre otros.

Una vez emitido el informe, el 21 de noviembre de 2022, y al amparo del artículo 10.4 de la Orden ONE, la DFG emitió un 'informe-respuesta' en el que se apartaba de las recomendaciones de este informe ONE 22016, continuando posteriormente con la tramitación de la licitación. En dicho informe, la DFG argumentaba la existencia de transferencia de riesgo al concesionario, señalando que en dos de los tres escenarios planteados no recuperaría su inversión y obtendría rentabilidades negativas. También se aludía a la existencia de riesgos adicionales derivados de la coyuntura económica inflacionista y de posibles crisis sanitarias como la del COVID-19.

- Antecedentes relacionados con la tramitación de la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del contrato:

El anuncio de licitación del contrato se produjo el 12 de diciembre de 2022, adjudicándose el contrato el 12 de mayo de 2023 y formalizándose el 11 de septiembre de 2023 mediante la firma del contrato con la adjudicataria “UTE ELGOIBAR 2023” tras la finalización del proceso de licitación y adjudicación del contrato. Posteriormente, la sociedad adjudicataria sería sucedida por la sociedad “Sociedad concesionaria Residencia El Pilar de Elgoibar, S.L.”

Tras la firma del contrato, el adjudicatario realizó un estudio geológico-geotécnico más exhaustivo que el encargado por la DFG en octubre de 2022 con carácter previo a la licitación. Este nuevo estudio, fechado en octubre de 2023 y bajo el título 'Estudio Geotécnico EG-232285.V2', concluyó que el terreno presentaba una composición más heterogénea de la inicialmente detectada, lo que hacía necesario modificar el sistema constructivo previsto.

A continuación, y por encargo de la DFG, el estudio fue revisado y validado, mediante el informe T-240115 que confirmó la justificación técnica de la solución propuesta por la concesionaria.

La **nueva solución técnica implicaba el incremento de los costes de construcción previstos en 3.186.929,78 euros**, pasando de 19.953.666,54 euros a 23.140.596,32 euros⁷. Debe insistirse que los costes inicialmente previstos por la DFG para el centro residencial en su estudio viabilidad fueron aceptados por la empresa adjudicataria en su oferta⁸.

Como consecuencia del incremento de costes de construcción, la concesionaria solicitó a la DFG la modificación del contrato y el correspondiente restablecimiento del equilibrio económico del mismo proponiendo el incremento de los PPD previstos en los pliegos de la licitación y ofertados en el “Modelo económico financiero” de 4 de abril de 2023.

Finalmente, el 15 de mayo de 2025, la DFG solicitó a la ONE la emisión del informe preceptivo que recoge el artículo 333 de la LCSP, en relación con el restablecimiento del equilibrio económico del *“contrato mixto de concesión de obras para la construcción de un equipamiento de servicios sociales y de obras para la ejecución de un aparcamiento en el Área “6.E- El Pilar” de Elgoibar”*.

Actualmente, y de acuerdo con lo contenido en el Informe Jurídico emitido por la Secretaría Técnica del Departamento de Cuidados y Políticas Sociales, el “Proyecto Básico y de Ejecución” ha sido aprobado mediante acuerdo adoptado en sesión del 15 de abril de 2025 por el Consejo de Gobierno Foral de la DFG.

⁷ Apartado 2 del “Plan económico financiero definitivo” de 25 de marzo de 2025 aportado al expediente como “Doc.28.Propuesta de restablecimiento del equilibrio económico”.

⁸ Apartado 2 del “Modelo económico financiero” de 4 de abril de 2023 aportado al expediente como “Doc.26.Oferta plan económico de la concesión”.

Por tanto, **las causas que motiva la solicitud del restablecimiento del equilibrio económico solicitado**, según la DFG, son que *“Las circunstancias imprevistas – no detectadas en el primer estudio geotécnico elaborado por encargo de la DFG – puestas de manifiesto en los diferentes estudios geotécnicos realizados, puso en evidencia la necesidad de ejecutar nuevas soluciones con su correspondiente sobrecoste”* según lo recogido en el documento *“Memoria explicativa de las causas que motivan el restablecimiento del equilibrio económico del contrato”*⁹ (Memoria explicativa) aportado por la DFG junto con su solicitud.

⁹ Aportado al expediente como “Doc.32.Memoria explicativa de las causas que motivan el restable”.

III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

A continuación, se efectuará un análisis técnico que toma como referencia principal el estudio facilitado por la unidad de apoyo técnico sobre los elementos que se contienen en la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico de la concesión presentada por la DFG.

A partir del mismo, la División de análisis económico y evaluación de los contratos de concesión de la OIREScn realizará el estudio que se desarrollará en el siguiente apartado de este informe, **centrándose en los efectos de la aplicación de la propuesta de modificación y del restablecimiento económico del equilibrio del contrato sobre la transferencia del riesgo operacional.**

Por tanto, esta Oficina **no valorará la adecuación ni la justificación jurídica de la propuesta de modificación contractual.**

IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

Como se ha analizado anteriormente, en la Memoria explicativa que se adjunta en la documentación que acompaña a la solicitud de informe, se recoge las causas que motivan la solicitud del restablecimiento del equilibrio económico solicitado. Igualmente, contiene el mecanismo de reequilibrio económico propuesto por la concesionaria y aprobado por la DFG para compensar los sobrecostos de la construcción del centro.

El mecanismo consiste en **modificar la tasa de actualización anual de los Pagos por Disponibilidad (PPD) que la DFG debe abonar a la concesionaria**, prevista inicialmente en la oferta adjudicataria en un 2% anual desde el inicio de la fase de explotación de la obra. Para restablecer el equilibrio económico, se propone un incremento adicional de un 3,496%, **resultando una tasa de actualización anual de PPD total del 5,496%**. Con esta medida la DFG argumenta que busca mantener la Tasa Interna de Retorno (TIR) del 7,67% prevista inicialmente en el Plan económico financiero presentado por la concesionaria en su oferta.

Para analizar la aplicación del mecanismo de reequilibrio económico propuesto, esta Oficina ha llevado a cabo una comparación entre el “*Modelo económico-financiero*” (4 de abril de 2023 y Doc. 26) ofertado por el concesionario en el proceso de licitación y el “*Modelo económico financiero definitivo*” (25 de marzo de 2025 y Doc. 28) en el que se fundamenta la solicitud de restablecimiento económico del contrato. Esta comparación se ha complementado con la información contenida en las hojas de cálculo que acompañan la solicitud de informe recibida en esta Oficina.

Así, con relación a las **inversiones** necesarias, los montantes económicos que se deducen de la oferta y la situación posterior al reequilibrio propuesto pueden observarse en la siguiente tabla:

Concepto	Modelo eco-fin Ofertado (Doc. 26)	Modelo eco-fin Definitivo (Doc. 28)	Variación	%
Construcción	14.817.859,77	17.912.000,53	3.094.140,76	20,88%
Proyecto y dirección de obra	3.112.995,74	3.112.995,74	0,00	0,00%
Licencia de obra	740.892,99	895.600,05	154.707,06	20,88%
Equipamiento	1.281.918,04	1.220.000,00	-61.918,04	-4,83%
TOTAL inversiones¹⁰	19.953.666,54	23.140.596,32	3.186.929,78	15,97%

Tabla 1. Variación en la cuantificación de las inversiones previstas.

¹⁰ El total de inversiones ya incluye los costes de equipamiento

Profundizando en el estudio de la propuesta planteada, de la aplicación del mecanismo de reequilibrio económico propuesto se desprende que, para cubrir unos **sobrecostos de construcción** valorados en **3.186.929,78 euros** –lo que representa un incremento de un 15,97% respecto del coste de la inversión inicialmente ofertada por la concesionaria–, la DFG debería incrementar sus pagos por disponibilidad en 13.004.654,00 euros. Esto supondría pasar de los 30.220.583,00 euros ofertados inicialmente por la adjudicataria a 43.225.237,00 euros incluidos en el “*Plan económico financiero definitivo*” para la fase de explotación de la obra, lo que representa un **incremento de un 30,09% en dichos pagos**.

Para justificar este incremento, el “*Modelo económico financiero definitivo*” contempla previsiones de costes (además de los sobrecostos de construcción) e ingresos superiores a los previstos en el “*Modelo económico-financiero*” de su oferta.

Siguiendo la misma metodología de comparación, se muestran las variaciones de los importes e hipótesis, en ambos modelos, para los ingresos y gastos.

En relación con los **ingresos por demanda** se modifican tanto la previsión de ocupación de la residencia como las tarifas.

Concepto	Modelo eco-fin Ofertado (Doc. 26)	Modelo eco-fin Definitivo (Doc. 28)
Previsión de ocupación residencia¹¹	130 plazas	129 plazas (limitación por UPSI)
Tarifas	Tarifas oficiales 2021	Tarifas oficiales 2023

Tabla 2. Hipótesis ocupación residencia

En relación con los **ingresos de PPD** la DFG modifica las tasas de variación anuales de estos pagos, de la siguiente manera:

Modelo eco-fin Ofertado (Doc. 26)	Modelo eco-fin Definitivo (Doc. 28)
En la licitación, la DFG y por consiguiente la UTE en su propuesta, establecían una tasa del 2% .	Tasa inicial del 2% + incremento restablecimiento económico 3,496% = Tasa resultante del 5,496%

Tabla 3. Hipótesis de evolución de los ingresos PPD

Con estas modificaciones de los ingresos, de acuerdo con la oferta y la situación resultante del restablecimiento propuesto, el concesionario percibiría un total de 23.360.951 euros adicionales a lo largo de la vida del contrato:

¹¹ No se menciona la demanda correspondiente al centro de día ya que las hipótesis se mantienen en ambos modelos económicos.

	Modelo eco-fin Ofertado ¹² (Doc. 26)	Modelo eco-fin Definitivo (Doc. 28)	Variación	%
Ingresos por demanda	71.335.957	81.692.254	10.356.297	12,68%
Ingresos por PPD	30.220.583	43.225.237	13.004.654	30,09%
TOTAL ingresos	101.556.540	124.917.491	23.360.951	23,00%

Tabla 4. Ingresos previstos en ambos modelos económicos

En relación con los **gastos previstos**, el análisis ha diferenciado entre “Gastos de personal” y “Resto de gastos de explotación”.

Las hipótesis contempladas para los **gastos de personal** se modifican de acuerdo con lo contenido en la siguiente tabla:

Anualidad	Modelo eco-fin Ofertado (Doc. 26)	Modelo eco-fin Definitivo (Doc. 28)
2023 (para gastos personal directo)	3.369.904,80 ¹³	3.395.465,12 ¹⁴
2023 (para gastos personal indirecto)	1.261.737,92	1.222.178,39
2024	+3%	+5,5% ¹⁵
2025	+2%	+5%
2026 y ss.	+2%	+3,6%

Tabla 5. Hipótesis de evolución de los gastos de personal (directo e indirecto)

Con ello, las previsiones de gastos de personal, teniendo en cuenta las hipótesis de la tabla anterior, así como la nueva distribución de la previsión de ocupación de la residencia para el modelo económico financiero definitivo para ambos modelos económicos, sería la siguiente:

¹² En las cifras de ingresos del Doc. 26 no se han restado la previsión de penalizaciones por incumplimiento de indicadores de la DFG del 0,05%, sin embargo, en las cifras del Doc. 28 sí que se han tenido en cuenta.

¹³ **No se dispone de los cálculos exactos** para la obtención de esta cifra, pero parece que incorpora una **previsión de absentismo del 10%**

¹⁴ Incorpora un concepto denominado “**Realidad sobre ratio**” que incrementa los costes de personal directo en un **6%**. Asimismo, a los conceptos anteriores se incorpora una previsión de **absentismo del 15,1%**.

¹⁵ Incorpora un “**Incremento por demora**” del 5,5% respecto a 2023.

	Modelo eco-fin Ofertado (Doc. 26)	Modelo eco-fin Definitivo (Doc. 28)	Variación	%
Personal directo	39.541.966	47.579.285	8.037.319	20,33%
Personal indirecto	14.805.046	17.125.894	2.320.848	15,68%
TOTAL gastos de personal	54.347.012	64.705.179	10.358.167	19,06%

Tabla 6. Previsión de gastos de personal en ambos modelos económicos

En relación con el **resto de los gastos de explotación**, que incluyen los siguientes; subcontratas y materiales, transporte, suministros, mantenimiento, otros gastos y servicios generales, presentan las siguientes cuantías en los dos modelos:

Anualidad	Modelo eco-fin Ofertado (Doc. 26)	Modelo eco-fin Definitivo (Doc. 28)
2023	1.319.088 ¹⁶	1.406.379
2024	+2%	+3,1%
2025	+2%	+3,6%
2026 y ss.	+2%	+3,5%

Tabla 7. Hipótesis de evolución del resto de gastos de explotación

En el modelo económico financiero definitivo (Doc. 28) se debe destacar la introducción de un coeficiente corrector que **incrementa los costes de transporte previsto en un 60%** debido a los incrementos en los costes relacionados con el transporte.

Por todo lo anterior, y a juicio de esta Oficina, estos incrementos en los ingresos y en los costes de explotación no puede incorporarse al mecanismo de reequilibrio económico del contrato, dado que la causa de la ruptura del equilibrio se debe exclusivamente al aumento de los costes de inversión inicialmente previstos. Por tanto, estos incrementos deben considerarse parte del “riesgo y ventura” inherente a los contratos públicos de concesión de obras.

En consecuencia, se concluye que la aplicación del mecanismo de reequilibrio económico propuesto generaría unos ingresos significativamente superiores a los sobrecostes de construcción derivados estrictamente de la ruptura del equilibrio económico del contrato, lo que podría suponer un enriquecimiento injustificado del concesionario.

Asimismo, dicho mecanismo de reequilibrio económico implicaría que la Administración asumiría íntegramente los sobrecostes de la construcción del centro derivados de los riesgos geotécnicos, lo que supone **una transferencia**

¹⁶ No se dispone de los cálculos exactos para la obtención de esta cifra

del riesgo de construcción al poder adjudicador. No obstante, el artículo 254 de la LCSP establece que este riesgo, englobado dentro del “*riesgo y ventura en la ejecución de las obras*” debe recaer en el concesionario, como uno de los elementos esenciales del contrato de concesión de obras.

En esta línea de análisis, **el informe ONE 22016**, aprobado por el Pleno de esta Oficina el 21 de octubre de 2022, ya advertía que la duración del contrato no debía superar los 11,5 años y que **la transferencia de riesgo operacional al concesionario era meramente nominal.**

Como ya se ha analizado en el presente informe, las conclusiones contenidas en dicho informe se justificaban, por una parte, en la existencia de una demanda alta y estable con previsión de listas de espera, y por otra parte, por la incorporación en los pliegos de **mecanismos de mitigación de riesgos** como pueden ser: el pago al concesionario por plazas reservadas, la posible contratación del 100% por parte de la Administración concedente o la **ausencia de cuantificación y asunción por parte de la concesionaria de los riesgos operativos y tecnológicos en la construcción (incluidos los riesgos geotécnicos)** y de explotación de la obra, entre otros riesgos recogidos en el citado informe.

Por su parte y en sentido contrario, en la documentación que rigió la licitación del contrato la DFG recogía la siguiente información:

- El estudio de viabilidad incorporado a los pliegos recoge en su apartado 2.2, letra h) como una ventaja del contrato de concesión que “*La obra se ejecuta a “riesgo y ventura del contratista”* siguiendo lo recogido en el artículo 247.2.g) de la LCSP acerca de los riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación de las obras.
- En el mismo apartado 2.2 del estudio de viabilidad se incluye expresamente los riesgos que **se transfieren al concesionario**, entre los que destacan los puntos 1º y 2º que se transcriben literalmente:
 1. *Riesgos operativos y tecnológicos en la construcción, que son asumidos por la concesionaria como son el riesgo de incumplimiento de especificaciones técnicas y de calidad, riesgo de accidentes laborales durante la construcción, riesgo de mala calidad de los materiales, **riesgos geotécnicos**, o el riesgo del incorrecto funcionamiento de las instalaciones.*
 2. ***Riesgo de sobrecostes de construcción, que son asumidos por la concesionaria. La concesionaria no recibe pagos durante la fase de construcción, y el importe del pago por disponibilidad durante la fase de explotación no se ve incrementado por sobrecostes de construcción.***

- En el párrafo segundo del apartado séptimo del cuadro de características del PCAP se recoge que *“La redacción de los proyectos y otros estudios técnicos complementarios, la construcción, el equipamiento, financiación y la explotación de las obras **se ejecutarán a riesgo y ventura de la concesionaria**, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 254, 197 y 239 de la LCSP y, además, respecto a la concesión de obras, asumirá el riesgo operacional de la concesión”*.

Sin embargo, tras analizar la modificación contractual y el mecanismo para restablecer el equilibrio económico de la concesión propuesto, se aprecia que no solo persiste la insuficiencia en la transferencia del riesgo operacional al concesionario ya señalada en el Informe inicial de esta Oficina, sino que esta se mitigaría aún más, como consecuencia de las medidas económicas propuestas en el mecanismo de reequilibrio.

V. CONCLUSIONES:

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por la DFG y a los documentos que la acompañan, en relación con la propuesta de restablecimiento económico del equilibrio del *“contrato mixto de concesión de obras para la construcción de un equipamiento de servicios sociales y de obras para la ejecución de un aparcamiento en el Área “6.E- El Pilar” de Elgoibar”* y a la luz del análisis realizado se alcanzan las siguientes conclusiones:

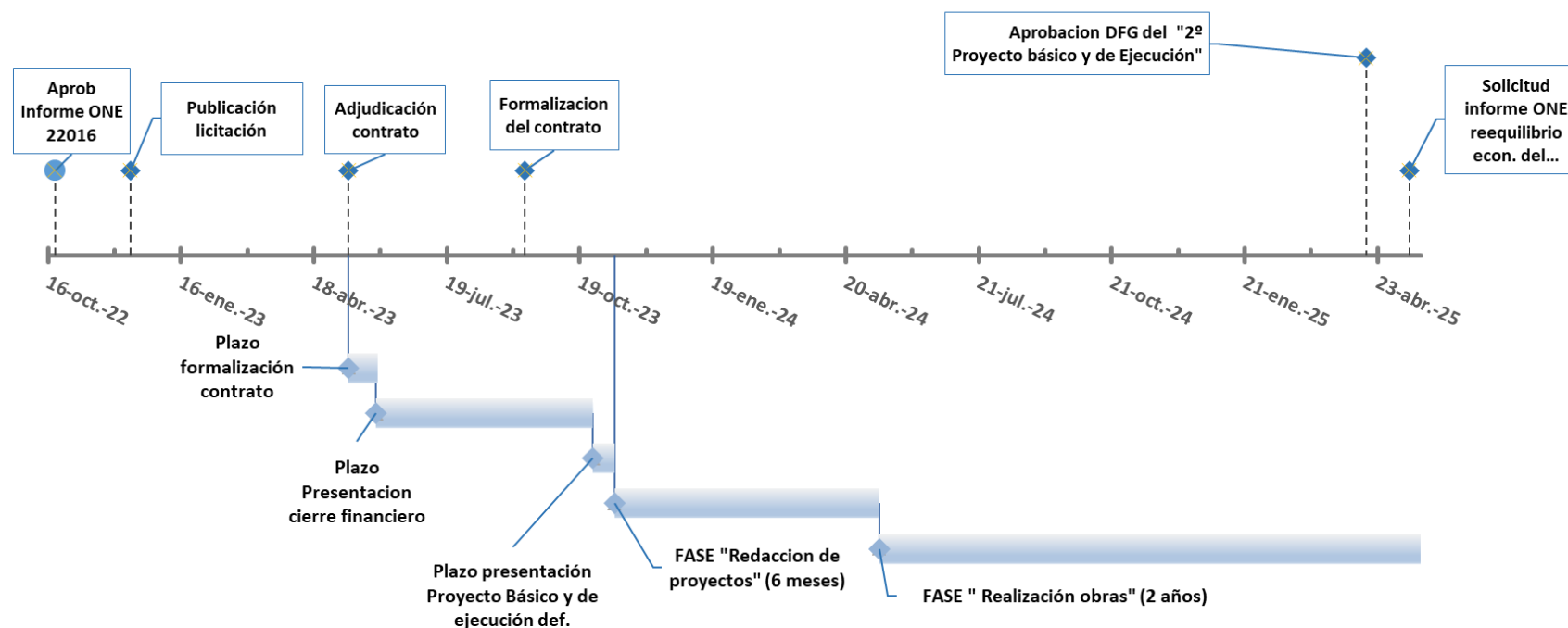
- La **configuración inicial** del contrato **no garantizaba una transferencia efectiva del riesgo operacional al concesionario**, lo que cuestionaba su naturaleza jurídica como contrato de concesión de obras, tal como ya se recogía en el informe ONE 22016.
- La asunción por parte de la DFG de los sobrecostos de la construcción del centro derivados de los riesgos geotécnicos supone **una transferencia del riesgo de construcción al poder adjudicador**, riesgo que expresamente fue asumido por el contratista.
- El **mecanismo de reequilibrio económico propuesto** viene a mitigar totalmente los riesgos operativos y tecnológicos en la construcción, incluido el **riesgo geotécnico**, por lo que la ausencia de transferencia de riesgo operacional al concesionario apreciada en nuestro informe ONE 22016, se vería agravada con este mecanismo de reequilibrio propuesto.
- Por otro lado, esta ausencia de transferencia de riesgo operacional se vería **incrementada**, al haberse considerado por el órgano de contratación no solo los sobrecostos de construcción, sino también previsiones de ingresos y costes de explotación diferentes y superiores a las contempladas en la oferta presentada por el concesionario.

ANEXO I. DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD TRAS PETICIÓN DE ESTA OFICINA

1. Documentación que acompañó a la solicitud formulada el día 15 de mayo de 2025:
 - Contrato. (Doc. 1)
 - Estudio de viabilidad. (Doc. 2)
 - Estudio de viabilidad. Anexos. (Doc. 3)
 - Flujos y cálculo de costes en formato reutilizable estudio de viabilidad. (Doc. 4)
 - Informe económico. (Doc. 5)
 - Pliego de cláusulas administrativas. (Doc. 6).
 - Pliego de prescripciones técnicas. Obra. (Doc. 7)
 - Pliego de prescripciones técnicas. Explotación del servicio. (Doc. 8)
 - Informe de Secretaría Técnica. (Doc. 9)
 - Informe ONE. (Doc. 10).
 - Respuesta Informe ONE. (Doc. 11)
 - Certificado del Acuerdo aprobación expediente de contratación. (Doc. 12)
 - Orden Foral Suspensión. (Doc. 13)
 - Informe geotécnico 1 Lurtek. (Doc. 14)
 - Informe geotécnico 2 Lurtek. (Doc. 15)
 - Informe geotécnico 3 Ikerlur. (Doc. 16)
 - Resumen incrementos. (Doc. 17)
 - Resumen partidas. (Doc. 18)
 - Orden Foral reanudación tras suspensión. (Doc. 19)
 - Certificado del Acuerdo aprobación Proyecto Básico. (Doc. 20)
 - Informe de Declaración previa Proyecto Básico y de Ejecución. Diputación Foral de Guipúzcoa. (Doc. 21)
 - Informe de Supervisión Proyecto Básico y de Ejecución. Diputación Foral de Guipúzcoa. (Doc. 22)

- Informe Arquitectura Proyecto Básico y de Ejecución. Ayuntamiento de Elgoibar. (Doc. 23)
- Certificado del Acuerdo aprobación Proyecto Básico y de Ejecución. (Doc. 24)
- Oferta. Plan económico-financiero de la concesión. (Doc. 26)
- Modelo económico-financiero oferta. Excel. (Doc. 27)
- Propuesta de restablecimiento del equilibrio económico (Plan económico financiero definitivo previo a la formalización del cierre financiero). (Doc. 28)
- Modelo económico-financiero restablecimiento Excel (Doc. 29)
- Informe revisión modelo (Doc. 30)
- Oferta Kutxabank condiciones. (Doc. 31)
- Memoria explicativa de las causas que motivan el restablecimiento del contrato. (Doc. 32)
- Informe jurídico aprobación restablecimiento económico del contrato. (Doc. 33)
- Convenio de colaboración suscrito el 20 de mayo de 2022 entre el Ayuntamiento de Elgoibar y la Diputación Foral de Guipúzcoa para la construcción de un equipamiento de servicios sociales para personas mayores y de un aparcamiento en el Área “6.E- El Pilar” de Elgoibar. (Doc. 34)
- Certificado del Acuerdo adoptado por el Pleno Ayuntamiento de Elgoibar de 28 de enero de 2025, por el que se aprueba la adenda al convenio de colaboración formalizado el 20 de mayo de 2022. (Doc. 35).

ANEXO II. PRINCIPALES HITOS DE LA CONCESIÓN



Hitos principales de la concesión