

Oficina Nacional de Evaluación

Informe

22016

**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 Políticas Sociales**

Octubre 2022

DATOS DEL EXPEDIENTE

Nº Expediente ONE: 0018/2022

Nº Expediente órgano solicitante: FA 379/2022

Tipo de informe: Ordinario

Tipo de contrato: Concesión de obras

Órgano solicitante: Diputación Foral de Guipúzcoa. Departamento de Políticas Sociales.

Órgano contratación: Consejo de Gobierno Foral.

Fecha solicitud inicial: 12/08/2022

Fecha recepción información complementaria: 27/09/2022



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

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

Oficina Nacional de Evaluación

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

E-mail: secretaria.one@hacienda.gob.es

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

El presente informe fue aprobado por el Pleno de la ONE en su reunión celebrada en día 21 de octubre de 2022. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Nacional de Evaluación.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.....	5
2. Objeto y alcance del informe de la Oficina Nacional de Evaluación	6
II. EXPEDIENTE	7
1. Antecedentes.....	7
2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud.....	7
3. Objeto del contrato de “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”.....	8
4. Elementos económicos del contrato.....	10
III. METODOLOGÍA del análisis y evaluación.....	10
IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS	11
1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto	11
2. Ingresos y sistema de retribución al contratista	12
• Alcance de los servicios sociales objeto del proyecto. Número de plazas y tipología.....	12
• Calidad de la previsión de demanda	14
• Análisis de la estimación de ingresos en función de la demanda	15
3. Estimación de costes e inversiones	18
4. Análisis de hipótesis de ingresos y gastos del proyecto en los escenarios planteados por la Administración.	21
5. Revisión del plazo establecido para el proyecto. Verificación de la tasa de descuento y del período de recuperación de la inversión.	28
6. Análisis de transferencia de riesgo operacional	31
• Análisis de otros riesgos sobre los ingresos del contratista: riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación de la obra y la asunción de los mismos, que presenta el proyecto.....	35
V. CONCLUSIONES.....	36
ANEXO I: DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD TRAS PETICIÓN DE ESTA OFICINA.....	37
ANEXO II. ESTADÍSTICAS E INDICADORES DEL GRADO DE OCUPACIÓN DE LAS PLAZAS EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LOS AÑOS 2019 Y 2020.....	39

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tasas de actualización de las partidas.....	12
Tabla 2: Número plazas máximo, mínimo y contratadas.....	13
Tabla 3: Déficit total y ajustado de plazas residenciales concertadas en Dababarrena	14
Tabla 4: Pagos por disponibilidad anuales.....	16
Tabla 5: Tarifas en vigor aplicables a residencias personas mayores, según Acuerdo Consejo de Gobierno de 13 de julio de 2021 y aportación del usuario	17
Tabla 6: Pagos por demanda con 100% de capacidad y ocupación	18
Tabla 7: Presupuesto total de la obra del centro social.....	19
Tabla 8: Costes salariales en Euros por plaza y día	20
Tabla 9: Costes directos en Euros por plaza y día	20
Tabla 10: Costes indirectos en Euros por plaza y día	21
Tabla 11: Ingresos anuales de la concesión en el escenario A.....	22
Tabla 12: Escenario A: Estructura de ingresos y gastos de la concesión a 12,5 años. Indicadores financieros.....	23
Tabla 13: Escenario A: Estructura de ingresos y gastos de la concesión a 11,5 años. Indicadores financieros.....	24
Tabla 14. Plazas de la residencia contratadas por la DFG en el escenario B..	25
Tabla 15: Ingresos anuales de la concesión en el escenario B.....	26
Tabla 16: Escenario B: Estructura de ingresos y gastos de la concesión. Indicadores financieros	27
Tabla 17: Cálculo de la tasa de descuento.....	30
Tabla 18: Resumen de los escenarios planteados po la DFG	31

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Escenarios A y B. Fases del proyecto y su duración	31
Ilustración 2. Situación económico-financiera del proyecto en euros descontados	33

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo establecido en la Orden ONE, la unidad de apoyo técnico ha formulado un documento de análisis y estudio sobre el contrato de la concesión de servicios objeto de evaluación, que ha servido de principal soporte técnico para la elaboración de la propuesta de informe que, conforme a lo previsto en la Orden ONE ha sido elevada por la División de evaluación de los contratos de concesión de la OIREscon, para su debate y aprobación por parte del Pleno de la ONE.

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

II. EXPEDIENTE

1. Antecedentes

Con fecha de 12 de agosto de 2022, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónico de la Oficina Nacional de Evaluación, la solicitud formulada por parte de la Diputación Foral de Guipúzcoa (DFG) para la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con la licitación prevista por esta Diputación sobre el “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”. La solicitud fue realizada por el Departamento de Políticas Sociales de la Diputación Foral de Guipúzcoa, habilitado al efecto, siendo este mismo Departamento el órgano de contratación, por cuenta propia y por cuenta del Ayuntamiento de Elgoibar².

Debe señalarse, no obstante, que se trata de una contratación conjunta correspondiente a dos Administraciones Públicas distintas en el ámbito de sus respectivas competencias: la Diputación Foral de Guipúzcoa y el Ayuntamiento de Elgoibar, al amparo de lo previsto en el artículo 31 de la LCSP.³

2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud

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:

- **Aspecto subjetivo:** El solicitante es la DFG, que efectivamente, como Corporación Local, se encuentra dentro del ámbito subjetivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP.
- **Aspecto objetivo:** Se trata de un contrato que, sin perjuicio del análisis que después se realiza acerca de la existencia o no de transferencia del riesgo operacional, ha sido calificado por la propia Diputación Foral como contrato mixto de obras y de concesión de obras en virtud de lo previsto en el artículo 18 de la LCSP, habiendo sido informado favorablemente por

² La relación de documentos que se acompañaron inicialmente a la solicitud, así como los aportados adicionalmente el día 27 de septiembre de 2022, a petición de esta Oficina, puede consultarse en el Anexo I de este informe.

³ 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.

sus servicios jurídicos. Debe señalarse que a efectos de lo dispuesto en el artículo 18.b).2º de la LCSP, la parte correspondiente a la prestación relativa al contrato de obras no supera las cuantía que determinarían su sujeción a regulación armonizada, por lo que para su preparación y adjudicación deben aplicarse las normas relativas al contrato de concesión de obras.

Se comprueba que además existe aportación pública a la construcción y a la explotación de la concesión.

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

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

3. Objeto del contrato de “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 contrato mixto a que se refiere el presente Pliego tiene por **objeto**, por un lado, la concesión de obras para la redacción del proyecto, dirección facultativa, construcción, equipamiento y explotación de un centro de servicios sociales y, por otro lado, la construcción de un aparcamiento, ambos en el área 6.E El Pilar de Elgoibar.⁴

El análisis de la viabilidad económica hace únicamente referencia a la **concesión de obra**, no incluyendo el contrato de obra del aparcamiento municipal, ya que será el Ayuntamiento de Elgoibar quien realice las aportaciones económicas necesarias para su construcción, de acuerdo a las estipulaciones contenidas en el Convenio de colaboración suscritos entre ambas Administraciones.

⁴ En la memoria justificativa se explica que, de acuerdo con el Mapa de Servicios Sociales de Guipúzcoa 2019-2023 y con la planificación general del Departamento de Políticas Sociales, es necesario disponer de nuevas plazas residenciales para la atención a personas mayores en situación de dependencia en la comarca de Debabarrena, así como de otros servicios sociales especializados y básicos.

Para ejecutar el proyecto, en el PCAP se expone que en 2022 se formalizó un Convenio de colaboración entre el Ayuntamiento de Elgoibar y la DFG 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. El Ayuntamiento de Elgoibar cedió gratuitamente a favor de la DFG la titularidad sobre la parcela para la ejecución del proyecto. Por su parte, la DFG se comprometió a liderar la contratación conjunta de construcción de un equipamiento social y de un aparcamiento municipal, así como el equipamiento y gestión del primero.

En el pliego de cláusulas administrativas particulares presentado (PCAP) se establece que el centro de servicios sociales se compondrá de:

- Un servicio residencial para personas mayores en situación de dependencia.
- Un servicio de centro de día para personas mayores en situación de dependencia.
- Un servicio de centro residencial para personas con discapacidad en situación de dependencia.
- Un servicio de unidad residencial para personas con trastorno mental severo (URTMS).

El contrato tendrá una **duración prevista de 12 años y 6 meses**, sin que exista la posibilidad de prórroga. No obstante, en el PCAP está previsto que dicho período de duración pueda licitarse a la baja.

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 mes⁵ 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.

Entre los criterios de adjudicación de valoración mediante fórmulas, además de la reducción del número de años de explotación del contrato, se contempla la minoración del importe anual del pago por disponibilidad que después se analizará.

El presente contrato se licitará mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria, no se divide en lotes y no procederá la revisión de precios del mismo.

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

- 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.

⁵ Todos los cálculos económico financieros se realizan sin considerar este posible mes extra, es decir, con una duración total del contrato de 12 años y 6 meses.

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

4. Elementos económicos del contrato

El **presupuesto base de licitación (PBL)** del contrato, de acuerdo al PCAP modificado tras la recepción de aclaraciones, asciende a la cantidad de 88.508.400,62 Euros. El coste económico del contrato se compone de:

- 1.- Costes de la construcción del aparcamiento municipal de acuerdo al presupuesto e incluyendo un 21% de IVA: 1.931.661,85 Euros.
- 2.- Pagos por demanda y disponibilidad asumidos por la DFG:
 - Pagos por disponibilidad: 36.566.903,99 euros (21% IVA incluido)
 - Pagos por demanda: 50.009.834,78 euros (4% IVA incluido)

Por otro lado, el **valor estimado del contrato**, también corregido tras el requerimiento realizado por la ONE, asciende a 104.530.017,78 euros (IVA no incluido), distribuidos de la siguiente forma:

- Por la construcción del aparcamiento: 1.596.414,75 euros.
- Por la disponibilidad: 30.220.581,81 euros.
- Por atender la demanda: 72.713.021,22 euros.

La DFG asumirá la mayor parte de la **retribución del contratista**, diferenciándose pagos por disponibilidad y pagos por demanda. Aunque el contratista podría recibir ingresos por la gestión de plazas privadas, para el cálculo del valor estimado, la DFG ha asumido que las plazas contratadas por la propia Administración serán el 100%, incluyendo el pago por disponibilidad y el pago por demanda. En el valor estimado total se ha incluido la posibilidad de que el contrato sea modificado (PPT, apartado 6).

III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

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

A partir de este estudio, la División de evaluación de los contratos de concesión de la OIReScon ha realizado el análisis que se desarrolla en el siguiente

apartado de este informe, centrándose, en primer lugar, en una valoración de los parámetros económicos y del nivel de incertidumbre con la que puede valorarse la estimación de la demanda facilitada. Para ello, se han estudiado las condiciones económicas y el sistema de retribución previsto en el PCAP para el contratista.

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

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

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

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

El informe finaliza con un apartado de Conclusiones.

IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto

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

- **Gastos de Inversión y Equipamiento**, que comprenden los costes de construcción (redacción del proyecto, dirección facultativa y ejecución de la obra) en los que se incurren al comienzo del proyecto; así como los gastos de equipamiento de las plazas del centro que se producen al inicio de la explotación del servicio. La Diputación Foral de Guipúzcoa considera que el equipamiento tiene que ser renovado a los 10 años en un 60% del mismo.⁶

También se ha incluido una partida de gastos financieros, ya que se contempla la posibilidad de endeudamiento del 70% de la inversión necesaria, cuantificándose mediante un préstamo a 15 años con un interés del 3% anual.

⁶ Esta renovación de equipamiento no aplicaría en este contrato, dado que la duración de la fase de explotación no está previsto que supere los 10 años.

- **Gastos de Explotación**, entre los que se distinguen: costes de personal, costes directos y costes indirectos.
No se ha incluido en el análisis realizado por la Oficina el beneficio industrial, que la DFG incorpora en su análisis.
- **Ingresos por disponibilidad**, que se integrarán en cada uno de los años de explotación y que tienen carácter de aportación o compensación a la construcción del centro. Son asumidos por la Administración promotora a una vez que comience la explotación de la concesión, partir del tercer año del contrato, Según recoge la Memoria económica, la proyección hacia el futuro de cada uno de los pagos anuales se estima con un incremento del 2%.
- **Ingresos por demanda**, determinados en función de la demanda prevista y de la aplicación de las tarifas máximas de referencia aplicables a las Residencias para Personas Mayores aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de julio de 2021. Se aplicarán los importes en vigor para cada anualidad a partir del tercer año del contrato.

La actualización anual de las partidas, han sido estimadas por la DFG mediante la aplicación de los siguientes porcentajes:

Conceptos	Tasa de actualización
Inversión y Gastos de Explotación	2,00%
Costes de personal	2,50%
Tarifas aplicables	2,50%

Tabla 1: Tasas de actualización de las partidas

2. Ingresos y sistema de retribución al contratista

- **Alcance de los servicios sociales objeto del proyecto. Número de plazas y tipología.**

Tal y como recoge la Memoria económica del contrato de concesión de obras, el nuevo Centro de Servicios Sociales proyectado en Elgoibar ofrecerá los siguientes servicios:

- Servicio Residencial para Personas Mayores en situación de dependencia.
- Centro de Día para Personas Mayores en situación de dependencia.
- Servicio Residencial para Personas con Discapacidad en situación de dependencia.

- Unidad Residencial para Personas con Trastorno Mental Severo (URTMS).

La capacidad (plazas totales) del centro que debe ser construida se establece en un rango de entre 150 y 170 plazas. En el anexo I del PPT, las plazas proyectadas se distribuyen del siguiente modo:

SERVICIO	MODALIDAD		Nº DE PLAZAS		% CONTRATADAS
			Mínimo	Máximo	
RESIDENCIA PERSONAS MAYORES	Permanentes	UPSI	18	22	100%
		Resto	55	62	80%
	Temporales		2		100%
	De urgencia		1		100%
RESIDENCIA PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD	Permanentes		16	20	100%
	Temporales		1		100%
	De urgencia		1		100%
UNIDAD RESIDENCIAL PARA PERSONAS CON TRASTORNO MENTAL SEVERO	Permanentes		15	20	100%
	Temporales		1		100%
	De urgencia		0		100%
Subtotal			110	130	
CENTRO DE DÍA PERSONAS MAYORES	Laborables		40		100%
	Resto		20		100%
Total			150	170	

Tabla 2: Número plazas máximo, mínimo y contratadas.

Es relevante señalar que a pesar de que el proyecto considera que la construcción de plazas se establece en una horquilla de entre 150 y 170 plazas, todos los cálculos económico-financieros del proyecto realizados por la DFG han sido realizados suponiendo que **se construye el centro con la capacidad máxima**.

En el proyecto se analiza la demanda de dichas plazas en dos escenarios: el escenario A, que de acuerdo a lo indicado por la Diputación se considera el de partida, para la máxima capacidad de plazas y con una ocupación del 100% de las mismas. Y el escenario B, también para la máxima capacidad de plazas y

una contratación del 80% de las plazas de la residencia (salvo UPSI). Los ingresos por disponibilidad serán los mismos en ambos escenarios (número máximo de plazas a construir).

- **Calidad de la previsión de demanda**

La previsión de demanda efectuada por la Administración contratante se encuentra en el apartado 2 de la Memoria justificativa y en el Estudio de viabilidad del expediente. Dicha previsión se ha basado en el Mapa de Servicios Sociales de Guipúzcoa 2019-2023 y en la planificación general del Departamento de Políticas Sociales, que hacen necesario disponer de nuevas plazas residenciales para la atención a las personas mayores en situación de dependencia en la comarca de Debabarrena, con una población de 72.524 habitantes.

La Administración contratante parte de las plazas residenciales de mayores actuales y de su déficit en el área de Debabarrena y, a continuación, realiza una estimación de la población mayor de 80 años en el año 2031 (crecimiento de un 30% respecto a 2019) basada en las estadísticas del Instituto Vasco de Estadística EUSTAT y adaptada con un déficit técnico de lista de espera del 10% (pág.11 del Estudio de viabilidad).

PLAZAS CONCERTADAS EN DEBABARRENA 2022	DEMANDA (Atendidos + Lista de Espera) 2031	DÉFICIT TOTAL	DÉFICIT AJUSTADO 2031 (90% del total)
382	538	156	140

Tabla 3: Déficit total y ajustado de plazas residenciales concertadas en Dababarrena

Relacionando los datos estadísticos de EUSTAT con la información ofrecida por la plataforma Envejecimiento en Red, vinculada a la Fundación General Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y el Instituto de Economía, Geografía y Demografía (IEGD) del propio CSIC, se obtienen unos datos sobre plazas residenciales, que ponen de manifiesto que:

- En España el nivel de ocupación de las plazas en residencias en 2019, antes de la pandemia, era del 89,5%, reduciéndose en septiembre de 2020 al 81,4%.
- En el País Vasco, dichos porcentajes fueron respectivamente del 90,2% y del 83,4%.

Por otra parte, según EUSTAT los datos de Centros de día y otros centros no residenciales de personas mayores en 2019, alcanzaban el 85,6%. Este porcentaje era del 97,6% en el caso de centros para personas con discapacidad y un promedio general de centros no residenciales del 93,1%.

Estos indicadores guardan coherencia con las necesidades estimadas de la DFG de contratar directamente el 80% de las plazas residenciales y el 100% de las no residenciales.

Por otra parte, en el PCAP se contempla la posibilidad de que otra residencia pública que existe en el municipio de Elgoibar, la Residencia San Lázaro, que cuenta en la actualidad con 48 plazas residenciales⁷, cierre en el año 2025, año en el que comenzará la fase de explotación del nuevo centro. De hecho, un criterio de adjudicación del contrato es el asumir el compromiso de subrogar al personal femenino contratado o subcontratado en dicha residencia, si dicho cierre se produce.

En base a todo lo anterior, esta Oficina no plantea objeciones a la estimación de la demanda realizada por la DFG.

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

Los ingresos que percibirá el concesionario se pueden clasificar según su procedencia en: ingresos de origen público (a cargo de la DFG), incluyendo pagos por disponibilidad y pagos por demanda; e ingresos de origen privado, provenientes de los ciudadanos que utilicen las plazas destinadas a usuarios particulares.

Los pliegos contemplan que la Administración pueda contratar el total de las plazas, excepto las de la residencia (salvo UPSI), de las que la DFG contratará el 80%.

Por otra parte, la empresa concesionaria no comenzará a recibir ingresos de ningún tipo hasta el tercer año desde el inicio del contrato, cuando comienza la fase de explotación de las obras, es decir, a partir de los 6 meses de proyecto más los 2 años de ejecución de la obra previstos.

Por lo tanto, el **sistema de retribución al contratista** de la concesión de obra del centro social se compone de:

1.- **Pagos por disponibilidad** durante la fase de explotación de la concesión de obra. Es un **importe fijo** para todos los años de duración del contrato que se actualiza un 2% anual, a cargo de la DFG. El pago anual a la concesionaria por la disponibilidad de la infraestructura construida y para una **capacidad máxima** de plazas, asciende a un máximo de 2.575.130,05 euros/año (IVA no incluido) el primer año de explotación (tercero del contrato). Esta cantidad ha sido estimada en base a los costes de la inversión en la construcción y la inversión en

⁷ Fuente: Envejecimiento en Red, Centro de Ciencias Humanas y Sociales, CSIC. http://envejecimiento.csic.es/recursos/residencias/por_provincia.html

equipamiento. Este ingreso depende del tipo de servicio a prestar: residencial, centro de día o URTMS.

La reducción del importe anual por disponibilidad es un criterio de adjudicación y por tanto es susceptible de ser minorado en la fase de licitación, aunque esta posible minoración no se ha considerado a la hora de analizar la transferencia de riesgo operacional al contratista.

Los pagos anuales por disponibilidad al concesionario se desglosan del siguiente modo:

	Anualmente
RESIDENCIA MAYORES	1.553.467,30
CDIA MAYORES	253.857,07
RESIDENCIA DISCAPACIDAD	392.830,81
URTMS	374.974,87
	2.575.130,05

Tabla 4: Pagos por disponibilidad anuales

2.- Pagos por demanda durante la fase de explotación de la concesión de obra. El precio de las plazas contratadas, a percibir por la concesionaria, viene determinado por los diferentes costes que se incluyen en el servicio. El cálculo de los pagos por demanda está basado en las tarifas máximas de referencia aplicables a las Residencias para Personas Mayores, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de 13 de julio de 2021 (modificado por el Acuerdo de 21 de diciembre de 2021). Se aplicarán los importes en vigor de dicho Acuerdo para cada anualidad a partir del tercer año de contrato.

Los importes obtenidos serían las cantidades a abonar al concesionario del contrato por la prestación del servicio y por atender la demanda, sin el IVA. Son cantidades correspondientes a euros por plaza ocupada y día. También se indica el porcentaje de la tarifa que paga el usuario de la residencia.

		Tarifa € por plaza y día, sin IVA	Aportación usuario
RESIDENCIA MAYORES	resto	64,57	40,83%
	GI	78,68	40,83%
	GII-GIII	102,28	40,83%
	UPSI	110,62	40,83%
	URGENCIA	138,28	40,83%
CDIA MAYORES	LAB	71,97	21,56%
	F/S	81,61	21,56%
RESIDENCIA DISCAPACIDAD		130,21	16,03%
	URGENCIA	162,76	16,03%
URTMS		100,65	9,38%

Tabla 5: Tarifas en vigor aplicables a residencias personas mayores, según Acuerdo Consejo de Gobierno de 13 de julio de 2021 y aportación del usuario

Estos importes son financiados por la Diputación Foral de Guipúzcoa y los usuarios en los términos establecidos en el apartado 54 del PCAP.

La aportación de los usuarios de las plazas públicas de la residencia se considera un pago con un riesgo similar al que realiza la DFG, porque de acuerdo al artículo 42 del *Decreto Foral 15/2015, de 2 de junio, por el que se regula el régimen de la aportación económica de las personas usuarias de los centros de atención a la dependencia en el Territorio Histórico de Guipúzcoa*, en caso de aplazamiento del pago del usuario la Diputación Foral cubre el pago a la concesionaria y posteriormente gestiona el cobro al usuario.

Aplicando los importes unitarios anteriores por cada tipo de servicio y día, los ingresos por demanda anuales serían los siguientes:

		TARIFAS SIN IVA	PLAZAS	DÍAS	Anualmente
RESIDENCIA MAYORES	resto	64,57	3	365	70.704,15
	GI	78,68	8	365	229.745,60
	GII-GIII	102,28	53	365	1.978.606,60
	UPSI	110,62	22	365	888.278,60
	URGENCIA	138,28	1	365	50.472,20
CDIA MAYORES	LAB	71,97	40	249	716.821,20
	F/S	81,61	20	116	189.335,20
RESIDENCIA DISCAPACIDAD		130,21	21	365	998.059,65
	URGENCIA	162,76	1	365	59.407,40
URTMS		100,65	21	365	771.482,25
			190		5.952.912,85

Tabla 6: Pagos por demanda con 100% de capacidad y ocupación

Para una capacidad máxima de plazas con la ocupación 100% de las mismas, tanto de las plazas contratadas por la Administración como de las plazas privadas, los pagos por demanda ascienden a 5.952.912,85 euros/año.⁸ La DFG ha considerado en su análisis que el precio de las plazas privadas va a ser el mismo al de las plazas contratadas por la Administración. Estos pagos por demanda se estiman con una actualización al 2,5% anual a partir del tercer año de contrato.

A la vista de los anteriores ingresos y en las condiciones establecidas por la Administración contratante, los ingresos anuales iniciales del concesionario correspondientes a disponibilidad suponen aproximadamente el 30% del total de ingresos frente al 70% de ingresos correspondientes por demanda de servicios.

3. Estimación de costes e inversiones

Las **inversiones** de este proyecto (o costes de construcción y equipamiento) suponen un 25,68% de los desembolsos a realizar. Las inversiones se descomponen en: realización de la obra (90,55%) que se lleva a cabo en los dos primeros años, los costes financieros de la construcción (3,82%) que se activarán hasta su entrada en funcionamiento, y las inversiones en equipamiento (5,63%), que se realizan en el año 2.

⁸ Téngase en cuenta que el número de plazas que figuran en el cuadro anterior es de 190 plazas, ya que 20 de las plazas del Centro de día de Mayores tienen también uso los festivos y fines de semana. Por lo que este doble uso de 20 plazas se agregan a la capacidad máxima de 170 plazas.

- El presupuesto total de la obra se desglosa del siguiente modo (página 21 del estudio de viabilidad):

(A)	PPTO. EJECUCIÓN MATERIAL (materiales+mano de obra)	12.451.983,00
	residencia	11.093.700,00
	centro de día	1.239.708,00
	urbanización complementaria	118.575,00
(B)	GASTOS GENERALES (13%) + Bº INDUSTRIAL (6%)	2.365.876,77
	19% sobre PPTO.EJECUCIÓN MATERIAL	
	residencia	2.107.803,00
	centro de día	235.544,52
	urbanización complementaria	22.529,25
(C)= (A) + (B)	PRESUPUESTO CONTRATA	14.817.859,77
	residencia	13.201.503,00
	centro de día	1.475.252,52
	urbanización complementaria	141.104,25
(D)	GASTOS DIRECCIÓN DE OBRA Y OTROS	3.112.995,75
	25% sobre PPTO.EJECUCIÓN MATERIAL	3.112.995,75
(E) = (C) + (D)	PRESUPUESTO	17.930.855,52
(F)	LICENCIA DE OBRA	740.892,99
	5,00% sobre PRESUPUESTO CONTRATA	740.892,99
PRESUPUESTO TOTAL DE OBRA (Centro Social)		18.671.748,51

Tabla 7: Presupuesto total de la obra del centro social

- Respecto a la financiación ajena, se plantea que ascienda al 70% del presupuesto total de la obra (incluida la parte correspondiente al aparcamiento), a través de un préstamo francés de 15 años al 3% anual. Se permite la activación de los intereses hasta la puesta en funcionamiento del activo financiado, en el año 3 de la concesión.
- Las inversiones en equipamiento se definen en euros/plaza e incluyen las instalaciones, equipos, mobiliario y transporte necesarios para la Residencia y para el Centro de Día. Se calculan de acuerdo a los siguientes índices:

Residencia: 8.110,82 euros/plaza
Centros de día: 2.300,00 euros/plaza

El equipamiento está previsto que se adquiera al final del año dos, coincidiendo con la finalización de la obra. Su adquisición para una ocupación máxima de plazas, se estima en 1.146.406,60 Euros.

Por otro lado, los **costes de explotación**, o costes de gestión de los servicios, suponen un 74,32% del total de los desembolsos a realizar. El principal coste es el de personal (77,48% del total de costes de explotación), al que le siguen otros costes de menor volumen como otros costes directos (9,47%) y los costes indirectos (13,05%). Todos los costes serán objeto de actualización el año 3 de contrato y la tasa de actualización anual es del 2,5% en el caso de los costes de personal y del 2% para los gastos directos e indirectos.

- Los **costes salariales** estimados por la DFG en euros por plaza y día son:⁹

RESIDENCIA PM	RESTO	41,26
	GI	54,96
	GII-GII	77,87
RESIDENCIA UPSI	UPSI	85,97
CDIA MAYORES	LAB	44,38
	F/S	51,88
RESIDENCIA PERSONAS CON DISCAPACIDAD		104,99
URTMS		76,29

Tabla 8: Costes salariales en euros por plaza y día

- Los **costes directos** serán los directamente relacionados con la prestación del servicio, como productos farmacéuticos, material sanitario, alimentación, productos de lavandería y transporte en el caso del centro de día para personas mayores. Estos costes en euros por plaza y día se estiman en:

RESIDENCIA PM	RESTO	7,00
	GI	7,00
	GII-GII	7,00
RESIDENCIA UPSI	UPSI	7,00
CDIA MAYORES	LAB	18,29
	F/S	20,15
RESIDENCIA PERSONAS CON DISCAPACIDAD		7,00
URTMS		7,00

Tabla 9: Costes directos en euros por plaza y día

⁹ Según figura en el estudio de viabilidad, estos gastos se han estimado teniendo en cuenta los ratios de personal asistencial o de atención directa legalmente establecidos y los modelos que se emplean en el departamento de Políticas Sociales para cada uno de los ámbitos.

- Los **costes indirectos** incluyen costes de conservación o mantenimiento y reparación, de suministros (luz, gas), de comunicaciones, de seguros, de limpieza, y resto de gastos que no pueden imputarse directamente al servicio. Estos costes en euros por plaza y día se estiman en:

RESIDENCIA PM	RESTO	14,43
	GI	14,43
	GII-GII	14,43
RESIDENCIA UPSI	UPSI	14,43
CDIA MAYORES	LAB	7,20
	F/S	7,20
RESIDENCIA PERSONAS CON DISCAPACIDAD		14,43
URTMS		14,43

Tabla 10: Costes indirectos en euros por plaza y día

Por tanto, se puede concluir que se trata de un proyecto concesional cuyos principales desembolsos se realizarán en la construcción de las residencias y en los costes de personal para la explotación del servicio.

4. Análisis de hipótesis de ingresos y gastos del proyecto en los escenarios planteados por la Administración.

Una vez calculados en el estudio de viabilidad de la DFG los ingresos por disponibilidad y las tarifas a aplicar en concepto de demanda, la Administración contratante ha realizado dos estimaciones de ingresos anuales. El primer escenario se calcula para la máxima capacidad de plazas y con una ocupación del 100% de las mismas, tanto de las plazas contratadas por la Administración como de las plazas que pueden ser privadas. Y el escenario B, también para la máxima capacidad de plazas, pero con una contratación del 80% de las plazas de la residencia, (salvo UPSI).

Los ingresos por disponibilidad serán los mismos en ambos escenarios, por depender de las plazas construidas y ser independientes de la demanda. Estos ingresos le serán abonados por la Administración promotora con el objeto de cubrir los costes de las inversiones efectuados en el proyecto, ejecución de obra y equipamiento. El PCAP, en el apartado 11, contempla que el importe de pagos por disponibilidad estará sujeto a expediente de reequilibrio económico-financiero concesional.

Por otra parte, en relación con los ingresos y costes variables, en el estudio facilitado por la DFG, los dos escenarios analizados vienen definidos a partir de los costes unitarios por plaza y día en que están ocupadas. En ambos escenarios se han calculado los ingresos y los gastos para las plazas efectivamente ocupadas.

Para la realización del presente análisis, se parte de los escenarios elaborados con los datos e hipótesis de la DFG, corrigiendo la tasa de descuento conforme a lo previsto 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. La tasa de descuento con la que se realizan los cálculos será del 4,31%.¹⁰

Los escenarios analizados son los siguientes:

- **Escenario A (construcción capacidad máxima y 100% de ocupación): 170 plazas**

Según el estudio de viabilidad proporcionado por la DFG, este escenario sería el mejor para la entidad gestora y será el considerado como **escenario base más probable**. En cuanto a demanda, se calculan los ingresos y gastos que luego permitirán obtener los flujos de caja para **la máxima capacidad de plazas y con una ocupación 100% de las mismas**, tanto de las plazas contratadas por la DFG como de las plazas privadas. El precio de las plazas privadas es el mismo que el de las plazas contratadas por la Administración.

Los ingresos por disponibilidad que va a tener la entidad gestora son los correspondientes a ese número máximo de plazas a construir.

Los anuales que obtendría el concesionario en el escenario A serían:

INGRESOS ANUALES ESCENARIO A		
Disponibilidad	2.575.130,05	30,20%
Demanda	5.952.912,85	69,80%
TOTAL	8.528.042,90	100,00%

Tabla 11: Ingresos anuales de la concesión en el escenario A

En la siguiente tabla se detalla la estructura de ingresos y costes del escenario A (escenario base), y se analizan los principales indicadores financieros (TIR, VAN, periodo de recuperación de la inversión y rentabilidad operativa).

¹⁰ El cálculo de la tasa de descuento aplicable se desarrollará en el siguiente epígrafe del informe.

Escenario A (BASE)			0,5	1,5	2,5	3,5	4,5	5,5	6,5	7,5	8,5	9,5	10,5	11,5	12,5
Datos en Euros			Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año
%	TOTAL	RENTABILIDAD (K€)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
100,0%	102.933.602,9	INGRESOS Previstos	0,0	0,0	0,0	9.250.215,1	9.467.670,8	9.690.286,9	9.918.186,8	10.151.497,2	10.390.347,3	10.634.870,0	10.885.201,1	11.141.479,6	11.403.848,0
70,6%	72.713.021,0	Ingresos VARIABLES	0,0	0,0	0,0	6.490.274,3	6.652.531,2	6.818.844,5	6.989.315,6	7.164.048,5	7.343.149,7	7.526.728,4	7.714.896,6	7.907.769,0	8.105.463,3
29,4%	30.220.581,8	Ingresos FIJOS	0,0	0,0	0,0	2.759.940,8	2.815.139,6	2.871.442,4	2.928.871,3	2.987.448,7	3.047.197,7	3.108.141,6	3.170.304,5	3.233.710,5	3.298.384,8
67,7%	69.659.056,1	COSTES Previstos	0,0	0,0	0,0	6.250.057,0	6.399.158,8	6.551.845,1	6.708.202,7	6.868.320,4	7.032.289,4	7.200.202,8	7.372.156,1	7.548.247,3	7.728.576,5
58,9%	60.586.069,2	Costes -FIJOS	0,0	0,0	0,0	5.421.452,6	5.553.982,3	5.689.765,1	5.828.881,1	5.971.412,4	6.117.443,2	6.267.059,7	6.420.350,2	6.577.405,2	6.738.317,6
8,8%	9.072.986,9	Costes -OTROS	0,0	0,0	0,0	828.604,4	845.176,5	862.080,0	879.321,6	896.908,0	914.846,2	933.143,1	951.806,0	970.842,1	990.258,9
32,3%	33.274.546,8	MARGEN OPERATIVO	0,0	0,0	0,0	3.000.158,1	3.068.512,0	3.138.441,8	3.209.984,2	3.283.176,7	3.358.058,0	3.434.667,2	3.513.044,9	3.593.232,3	3.675.271,5
	-21.396.337,4	Inversiones Realizadas	-1.307.013,9	-9.364.559,9	-10.724.763,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11,54%	11.878.209,4	Flujos de Caja	-1.307.013,9	-9.364.559,9	-10.724.763,6	3.000.158,1	3.068.512,0	3.138.441,8	3.209.984,2	3.283.176,7	3.358.058,0	3.434.667,2	3.513.044,9	3.593.232,3	3.675.271,5
Tasa de Descuento :		4,31%													
3,90%	4.010.742,1	Flujos de Caja DESCONTADOS	-1.279.736,9	-8.790.404,6	-9.651.397,8	2.588.377,5	2.538.004,0	2.488.625,5	2.440.222,1	2.392.774,2	2.346.262,7	2.300.668,8	2.255.974,3	2.212.160,9	2.169.211,3
-91,24%	-93.918.350,2	Flujos de Caja Acumulados Descontados	-1.279.736,9	-10.070.141,5	-19.721.539,2	-17.133.161,7	-14.595.157,7	-12.106.532,2	-9.666.310,1	-7.273.535,9	-4.927.273,2	-2.626.604,4	-370.630,2	1.841.530,8	4.010.742,1
11,5	Periodo de recuperación de la inversión														
3,25%	TIR 12,5 años														
1,67%	TIR hasta periodo recuperación inversión														
4.010.742,1	VAN 12,5 años														
1.841.530,8	VAN hasta periodo recuperación inversión														

Tabla 12: Escenario A: Estructura de ingresos y gastos de la concesión a 12,5 años. Indicadores financieros

años	0,5	1,5	2,5	3,5	4,5	5,5	6,5	7,5	8,5	9,5	10,5	11,5	Total
(1) GASTOS INVERSIÓN	1.307.013,86	9.364.559,93	10.724.763,64	0,00	21.396.337,43								
Redacción Proyecto / Obra	1.307.013,86	8.944.136,39	9.123.019,12										19.374.169,37
% inversión anual	-	50%	50%										
Equipamiento			1.204.589,59										1.204.589,59
Financiación ajena ACTIVABLE		420.423,54	397.154,93										817.578,47
Gastos de inversión actualizados	1.279.736,89	8.790.404,58	9.651.397,76									45.103.137,79	19.721.539,23
(2) GASTOS DE EXPLOTACIÓN	-	0,00	0,00	6.250.057,04	6.399.158,79	6.551.845,08	6.708.202,67	6.868.320,43	7.032.289,39	7.200.202,79	7.372.156,15	7.548.247,32	61.930.479,66
Costes de Personal				4.820.119,89	4.940.622,89	5.064.138,46	5.190.741,92	5.320.510,47	5.453.523,23	5.589.861,31	5.729.607,84	5.872.848,04	47.981.974,05
Costes Directos				601.332,76	613.359,42	625.626,61	638.139,14	650.901,92	663.919,96	677.198,36	690.742,33	704.557,18	5.865.777,68
Costes Indirectos				828.604,39	845.176,48	862.080,01	879.321,61	896.908,04	914.846,20	933.143,12	951.805,98	970.842,10	8.082.727,93
Gastos de explotación actualizados				5.392.218,22	5.292.822,86	5.195.281,52	5.099.559,17	5.005.621,44	4.913.434,62	4.822.965,66	4.734.182,12	4.647.052,19	61.930.479,66
(3) INGRESOS POR DISPONIBILIDAD	-	0,00	0,00	2.759.940,81	2.815.139,63	2.871.442,42	2.928.871,27	2.987.448,70	3.047.197,67	3.108.141,62	3.170.304,45	3.233.710,54	26.922.197,11
Disponibilidad				2.759.940,81	2.815.139,63	2.871.442,42	2.928.871,27	2.987.448,70	3.047.197,67	3.108.141,62	3.170.304,45	3.233.710,54	26.922.197,11
Disponibilidad (Plazas Privadas)													
Gastos de inversión actualizados				2.381.130,77	2.328.436,58	2.276.908,50	2.226.520,73	2.177.248,05	2.129.065,76	2.081.949,74	2.035.876,39	1.990.822,64	19.627.959,14
(4) INGRESOS POR DEMANDA	-	0,00	0,00	6.490.274,34	6.652.531,20	6.818.844,47	6.989.315,58	7.164.048,48	7.343.149,70	7.526.728,45	7.714.896,66	7.907.769,06	64.607.557,94
Residencia Mayores Resto				77.086,52	79.013,68	80.989,02	83.013,75	85.089,09	87.216,32	89.396,73	91.631,65	93.922,44	767.359,20
Residencia Mayores GI				250.484,43	256.746,54	263.165,20	269.744,33	276.487,94	283.400,14	290.485,14	297.747,27	305.190,95	2.493.451,94
Residencia Mayores GII-GIII				2.157.212,77	2.211.143,09	2.266.421,67	2.323.082,21	2.381.159,27	2.440.688,25	2.501.705,46	2.564.248,10	2.628.354,30	21.474.015,12
Residencia Mayores UPSI				968.462,32	992.673,88	1.017.490,73	1.042.928,00	1.069.001,20	1.095.726,23	1.123.119,39	1.151.197,37	1.179.977,30	9.640.576,42
Residencia Mayores Urgencia				55.028,26	56.403,97	57.814,07	59.259,42	60.740,91	62.259,43	63.815,92	65.411,32	67.046,60	547.779,90
CDiA Mayores LAB				781.527,69	801.065,88	821.092,53	841.619,84	862.660,34	884.226,85	906.332,52	928.990,83	952.215,60	7.779.732,08
CDiA Mayores F/S				206.426,24	211.586,90	216.876,57	222.298,48	227.855,94	233.552,34	239.391,15	245.375,93	251.510,33	2.054.873,88
Residencia Discapacidad				1.088.153,16	1.115.356,99	1.143.240,91	1.171.821,93	1.201.117,48	1.231.145,42	1.261.924,06	1.293.472,16	1.325.808,96	10.832.041,07
Residencia Discapacidad Urgencia				64.770,03	66.389,28	68.049,01	69.750,24	71.494,00	73.281,35	75.113,38	76.991,21	78.915,99	644.754,49
URTMIS				841.122,92	862.150,99	883.704,76	905.797,38	928.442,31	951.653,37	975.444,70	999.830,82	1.024.826,59	8.372.973,84
Ingresos por demanda actualizados				5.599.464,98	5.502.390,29	5.406.998,52	5.313.260,51	5.221.147,59	5.130.631,57	5.041.684,78	4.954.280,00	4.868.390,50	47.038.248,75
(5)-(3)-(1) RDOS. POR DISPONIBILIDAD	-1.307.013,86	-9.364.559,93	-10.724.763,64	2.759.940,81	2.815.139,63	2.871.442,42	2.928.871,27	2.987.448,70	3.047.197,67	3.108.141,62	3.170.304,45	3.233.710,54	5.525.859,68
RDOS. POR DISPONIBILIDAD ACUMULADOS	-1.307.013,86	-10.671.573,79	-21.396.337,43	-18.636.396,62	-15.821.256,99	-12.949.814,57	-10.020.943,30	-7.033.494,60	-3.986.296,93	-878.155,31	2.292.149,14	5.525.859,68	
(6)-(4)-(2) RDOS. POR DEMANDA	0,00	0,00	0,00	240.217,30	253.372,41	266.999,39	281.112,91	295.728,05	310.860,31	326.525,66	342.740,51	359.521,74	2.677.078,28
RDOS. POR DEMANDA ACUMULADOS	0,00	0,00	0,00	240.217,30	493.589,71	760.589,10	1.041.702,01	1.337.430,06	1.648.290,37	1.974.816,03	2.317.556,54	2.677.078,28	Resultado
tasa de descuento	0,00%												
(5)-(6) RESULTADOS TOTALES	-1.307.013,86	-9.364.559,93	-10.724.763,64	3.000.158,11	3.068.512,04	3.138.441,81	3.209.984,18	3.283.176,75	3.358.057,98	3.434.667,28	3.513.044,96	3.593.232,28	8.202.937,96
RDOS. TOTALES ACUMULADOS	-1.307.013,86	-10.671.573,79	-21.396.337,43	-18.396.179,32	-15.327.667,28	-12.189.225,47	-8.979.241,29	-5.696.064,54	-2.338.006,56	1.096.660,72	4.609.705,68	8.202.937,96	0,00
tasa de descuento	4,31%												
RDOS. TOTALES CON TASA DE DESCUENTO	-1.279.736,89	-8.790.404,58	-9.651.397,76	2.588.377,53	2.538.004,01	2.488.625,50	2.440.222,08	2.392.774,20	2.346.262,71	2.300.668,86	2.255.974,27	2.212.160,95	1.841.530,88
RDOS. TOTALES ACUMULADOS CON TASA DE DESCUENTO	-1.279.736,89	-10.070.141,47	-19.721.539,23	-17.133.161,70	-14.595.157,69	-12.106.532,19	-9.666.310,11	-7.273.535,91	-4.927.273,20	-2.626.604,34	-370.630,07	1.841.530,88	

Tabla 13: Escenario A: Estructura de ingresos y gastos de la concesión a 11,5 años. Indicadores financieros

A la vista de los datos anteriores, se puede observar como la inversión se recupera en el año 9 de la explotación, es decir, en el año 11,5 del contrato de concesión, por lo que no estaría justificado establecer un plazo de duración superior.

Escenario B (construcción capacidad máxima y 80% de contratación de plazas de la residencia, salvo UPSI): 142 plazas

Según la DFG este sería el escenario intermedio para la entidad gestora. Se calculan los ingresos y gastos que luego permitirán obtener los flujos de caja con también con **la construcción de capacidad máxima de plazas, pero con la contratación mínima del número de las mismas** que es asumida por la Administración (80% de la plazas residenciales, salvo UPSI). Las plazas contratadas en este escenario B, quedan recogidas en el estudio de viabilidad del siguiente modo:

SERVICIOS		Plazas contratadas (Escenario B)
RESIDENCIA MAYORES	resto	3
	GI	8
	GII-GIII	38
	UPSI	18
	URGENCIA	1
CDIA MAYORES	LAB	40
	F/S	20
RESIDENCIA DISCAPACIDAD		17
	URGENCIA	1
URTMS		16
		142

Tabla 14. Plazas de la residencia contratadas por la DFG en el escenario B

Los ingresos por disponibilidad que va a tener la entidad gestora son los correspondientes al número máximo de plazas a construir, la misma que la del escenario A¹¹.

Los ingresos anuales que obtendría el concesionario en el escenario B serían:

¹¹ Se debe precisar que en el estudio de viabilidad la Administración señala que los ingresos por disponibilidad en el escenario B son los mismos que en el escenario A, ya que en ambos se considera que la construcción del centro se realizará por la capacidad es la máxima.

INGRESOS ANUALES ESCENARIO B		
Disponibilidad	2.575.130,05	34,65%
Demanda	4.857.631,80	65,35%
TOTAL	7.432.761,85	100,00%

Tabla 15: Ingresos anuales de la concesión en el escenario B

En la siguiente tabla se detalla la estructura de ingresos y costes del escenario B, y se analizan los principales indicadores financieros (TIR, VAN, Payback descontado y rentabilidad operativa).

Escenario B			0,5	1,5	2,5	3,5	4,5	5,5	6,5	7,5	8,5	9,5	10,5	11,5	12,5
Datos en Euros			Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año	Año
%	TOTAL	RENTABILIDAD (K€)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
100,0%	88.669.604,0	INGRESOS Previsitos	0,0	0,0	0,0	7.977.028,2	8.162.654,2	8.352.644,9	8.547.103,8	8.746.137,0	8.949.853,2	9.158.363,6	9.371.782,0	9.590.225,0	9.813.812,1
65,9%	58.449.022,2	Ingresos VARIABLES	0,0	0,0	0,0	5.217.087,4	5.347.514,6	5.481.202,5	5.618.232,5	5.758.688,4	5.902.655,6	6.050.222,0	6.201.477,5	6.356.514,5	6.515.427,3
34,1%	30.220.581,8	Ingresos FIJOS	0,0	0,0	0,0	2.759.940,8	2.815.139,6	2.871.442,4	2.928.871,3	2.987.448,7	3.047.197,7	3.108.141,6	3.170.304,5	3.233.710,5	3.298.384,8
64,0%	56.775.086,2	COSTES Previsitos	0,0	0,0	0,0	5.094.735,1	5.216.127,5	5.340.435,1	5.467.728,6	5.598.080,0	5.731.563,3	5.868.254,4	6.008.230,8	6.151.572,0	6.298.359,4
55,7%	49.432.795,6	Costes -EIJOS	0,0	0,0	0,0	4.424.189,2	4.532.170,7	4.642.799,2	4.756.139,9	4.872.259,5	4.991.226,5	5.113.110,8	5.237.984,3	5.365.920,6	5.496.995,0
8,3%	7.342.290,6	Costes -OTROS	0,0	0,0	0,0	670.545,9	683.956,8	697.636,0	711.588,7	725.820,5	740.336,9	755.143,6	770.246,5	785.651,4	801.364,4
36,0%	31.894.517,9	MARGEN OPERATIVO	0,0	0,0	0,0	2.882.293,1	2.946.526,7	3.012.209,7	3.079.375,2	3.148.057,1	3.218.289,9	3.290.109,2	3.363.551,2	3.438.653,0	3.515.452,7
	-21.396.337,4	Inversiones Realizadas	-1.307.013,9	-9.364.559,9	-10.724.763,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
11,8%	10.498.180,4	Flujos de Caja	-1.307.013,9	-9.364.559,9	-10.724.763,6	2.882.293,1	2.946.526,7	3.012.209,7	3.079.375,2	3.148.057,1	3.218.289,9	3.290.109,2	3.363.551,2	3.438.653,0	3.515.452,7
		Tasa de Descuento :	4,31%												
3,4%	3.030.319,2	Flujos de Caja DESCONTADOS	-1.279.736,9	-8.790.404,6	-9.651.397,8	2.486.689,8	2.437.108,5	2.388.529,9	2.340.933,5	2.294.299,2	2.248.607,3	2.203.838,4	2.159.973,8	2.116.994,8	2.074.883,3
-112,1%	-99.378.182,6	Flujos de Caja Acumulados Descontados	-1.279.736,9	-10.070.141,5	-19.721.539,2	-17.234.849,4	-14.797.740,9	-12.409.211,1	-10.068.277,6	-7.773.978,4	-5.525.371,1	-3.321.532,7	-1.161.558,9	955.435,9	3.030.319,2
11,5		Periodo de recuperación de la inversión													
2,49%		TIR 12,5 años													
0,88%		TIR hasta periodo recuperación inversión													
3.030.319,2		VAN 12,5 años													
955.435,9		VAN hasta periodo recuperación inversión													

Tabla 16: Escenario B: Estructura de ingresos y gastos de la concesión. Indicadores financieros

A la vista de los datos anteriores se puede observar como en este caso más pesimista, en que la contratación es sólo del 80% de las plazas de la residencia, la inversión se recupera también en el año 9 de la explotación, es decir, en el año 11,5 del contrato de concesión.

La Administración no proporciona información sobre la probabilidad de ocurrencia de cada uno de los escenarios, sin embargo, dadas las hipótesis previstas, parece poco probable que no vayan a cubrirse el 100% de las plazas, debido a la gran demanda de plazas para este tipo de instalaciones. La previsible existencia de una lista de espera implica que, en la práctica, la capacidad máxima del centro va a estar siempre cubierta. Además, la concesionaria puede cubrir las plazas no contratadas por la DFG con residentes privados.

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

Como ya se ha señalado, el período de duración previsto en la documentación remitida por la entidad proponente para el contrato es de 12 años y medio, correspondiendo los dos primeros años y medio a la elaboración del proyecto y a la ejecución de la obra, y los 10 años siguientes a la explotación de la obra.

Dicho plazo de duración debe evaluarse conforme a lo establecido en el artículo 29 de la LCSP, cuyo apartado 6 indica al respecto que *“si la concesión de obras o de servicios sobrepasara el plazo de cinco años, la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos. Las inversiones que se tengan en cuenta a efectos del cálculo incluirán tanto las inversiones iniciales como las realizadas durante la vida de la concesión”*.

Por su parte, el apartado 9 de ese mismo artículo 29, aclara que *“el período de recuperación de la inversión a que se refieren los apartados 4 y 6 de este artículo será calculado de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española”*.

A estos efectos, 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, dispone que:

“1. Se entiende por período de recuperación de la inversión del contrato aquél en el que previsiblemente puedan recuperarse las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato, incluidas las exigencias de calidad y precio para los usuarios, en su caso, y se permita al

contratista la obtención de un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación.

La determinación del período de recuperación de la inversión del contrato deberá basarse en parámetros objetivos, en función de la naturaleza concreta del objeto del contrato. Las estimaciones deberán realizarse sobre la base de predicciones razonables y, siempre que resulte posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

2. Se define el período de recuperación de la inversión del contrato como el mínimo valor de n para el que se cumple la siguiente desigualdad, habiéndose realizado todas las inversiones para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato:

Donde:

t son los años medidos en números enteros.

FC t es el flujo de caja esperado del año t , definido como la suma de lo siguiente:

a) El flujo de caja procedente de las actividades de explotación, que es la diferencia entre los cobros y los pagos ocasionados por las actividades que constituyen la principal fuente de ingresos del contrato, teniendo en cuenta tanto las contraprestaciones abonadas por los usuarios como por la Administración, así como por otras actividades que no puedan ser calificadas como de inversión y financiación.

El flujo de caja procedente de las actividades de explotación comprenderá, entre otros, cobros y pagos derivados de cánones y tributos, excluyendo aquellos que graven el beneficio del contratista.

b) El flujo de caja procedente de las actividades de inversión, que es la diferencia entre los cobros y los pagos que tienen su origen en la adquisición de activos no corrientes y otros activos equivalentes, tales como inmovilizados intangibles (entre ellos, derechos de uso de propiedad industrial o intelectual, concesiones administrativas o aplicaciones informáticas), materiales o inversiones inmobiliarias, así como los cobros procedentes de su enajenación.

Aunque no se prevea su efectiva enajenación en el momento de realizar las proyecciones, se incluirá como cobro procedente de las actividades de inversión el valor residual de los activos, entendido como el importe que se podría recuperar al término del contrato o bien de la vida útil del elemento patrimonial, en caso de que ésta finalice con anterioridad, ya sea por su venta en el mercado o por otros medios.

Para la determinación del valor residual se analizarán las características de los elementos patrimoniales, tales como su vida útil, usos alternativos, movilidad y divisibilidad.

FCt no incluirá cobros y pagos derivados de actividades de financiación.

La estimación de los flujos de caja se realizará sin considerar ninguna actualización de los valores monetarios que componen FCt.

b es la tasa de descuento, cuyo valor será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos. Se tomará como referencia para el cálculo de dicho rendimiento medio los últimos datos disponibles publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública.”

Dicho rendimiento medio mensual se recoge en el siguiente cuadro:

Deuda del Estado español a diez años (Fuente: Banco de España)					
abr-22	may-22	jun-22	jul-22	ago-22	sep-22
1,69	2,05	2,65	2,33	2,18	2,95
Tasa de Descuento calculada (abril-22 a sept-22)					4,31%

Tabla 17: Cálculo de la tasa de descuento aplicable

En el momento de emitirse este informe, en el cálculo de la tasa de descuento se utiliza la media de los meses comprendidos entre abril y septiembre de 2022, estableciéndose el resultado en una tasa del 4,31%.

Se ha aplicado esta tasa de descuento en los dos escenarios analizados cuyos resultados se resumen seguidamente:

ESCENARIOS		
Con tasa de descuento (4,31%)	A (Máxima capacidad y 100% ocupación)	B (Mínima capacidad y 80% ocupación residencia)
TIR duración del contrato planteada por la Administración (12,5 años)	3,25%	2,49%
TIR hasta el período de recuperación	1,67%	0,88%
VAN duración del contrato planteada por la Administración (12,5 años)	4.010.742,06	3.030.319,16
VAN hasta el período de recuperación	1.841.530,79	955.435,85
Rentabilidad operativa	32,33%	35,97%
Periodo de recuperación de la inversión	11,5 años	11,5 años

Tabla 18: Resumen de los escenarios planteados por la DFG

De lo que se deduce que, evaluados los dos escenarios que se desarrollan en la documentación facilitada de este proyecto, el período de recuperación de las inversiones se alcanza en 11 años y medio, en ambos escenarios.

Gráficamente las fase de la concesión en los dos escenarios sería:¹²:

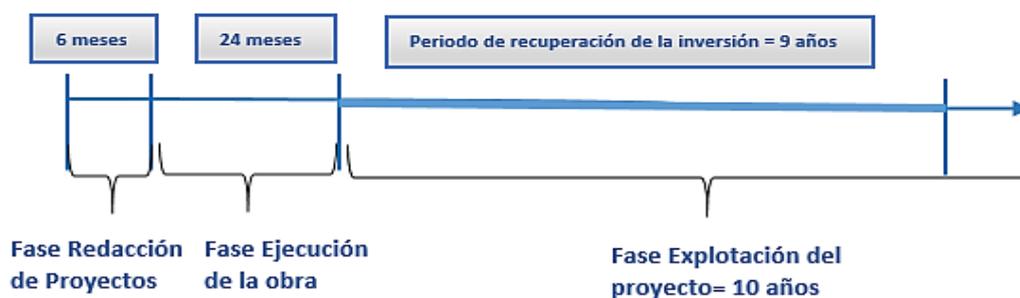


Ilustración 1: Escenarios A y B. Fases del proyecto y su duración

Para concluir este apartado, podemos afirmar que 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 11 años y medio.**

6. Análisis de transferencia de riesgo operacional

El artículo 15 de la LCSP define el contrato de concesión de servicios como aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a

¹² Sin tener en cuenta el mes extra de duración de la fase de redacción de proyecto, que se podría producir en el caso tener que llevarse a cabo un estudio de detalle.

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

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

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

Para analizar la transferencia del riesgo operacional podemos realizar un estudio en el que se correlacione el volumen económico de la inversión que debe efectuarse y los gastos de explotación en los que se vaya a incurrir, con los pagos por disponibilidad y los pagos por demanda que recibiría el contratista. Estos datos están detallados en la tabla del Escenario A analizada a 11,5 años. El resumen de los importes, actualizados con la tasa de descuento, se muestra en el siguiente gráfico:

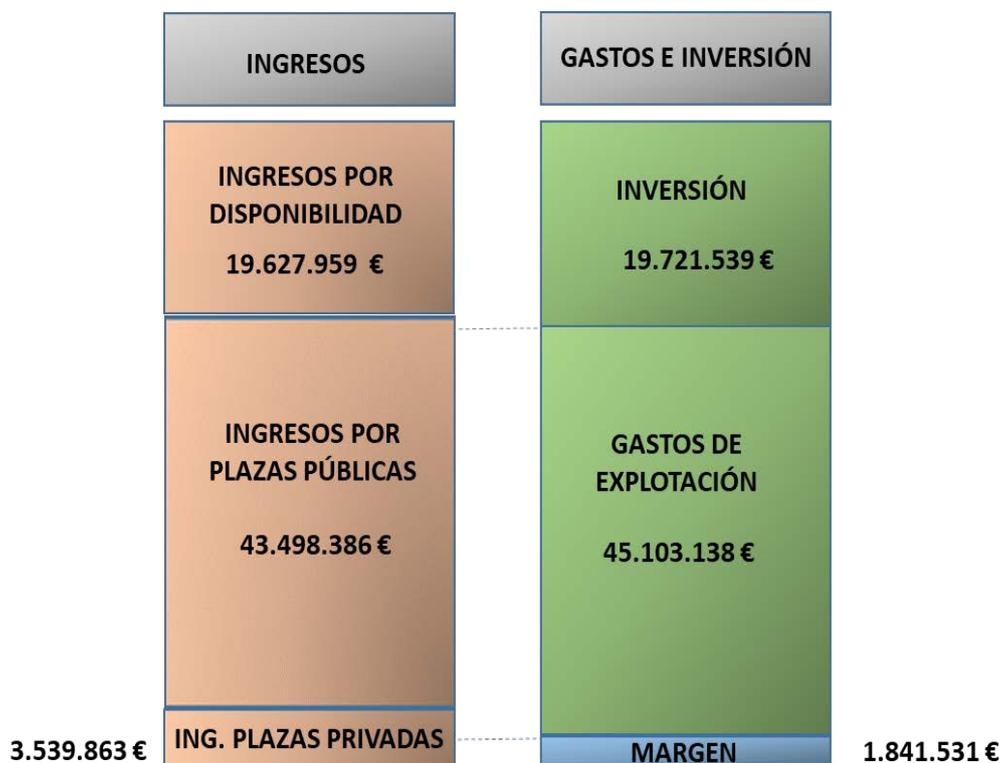


Ilustración 2. Situación económico-financiera del proyecto en euros descontados

Una vez calculado el Valor Actual Neto (VAN), mediante la aplicación de la tasa de descuento a todos los flujos que se generan hasta el periodo de recuperación de la inversión, ya determinado en 11 años y medio, se obtienen las siguientes conclusiones:

- 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.
- 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.

Tras revisar estos datos el riesgo de la concesión quedaría limitado a un 2,6% del total de la inversión más gastos en los que incurra el concesionario, lo que suponen 1.698.332 €, que tendrían que cubrirse con los ingresos de las plazas privadas.

Dada la alta demanda de estos servicios asistenciales, es probable que la ocupación de las plaza privadas lleve a que la concesión no tenga riesgo.

Si la DFG contratara el 100% de las plazas de la residencia, el concesionario no tendría riesgo de demanda durante la concesión, y en consecuencia, la posibilidad de que el concesionario incurra en pérdidas se puede considerar desdeñable.

Además, es importante indicar que este contrato contempla 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 **amortigua el potencial riesgo de demanda** de la concesión. En concreto, el citado mecanismo consiste en que a efectos económicos se reconocerá la siguiente clasificación de plazas:

- **Plaza ocupada:** plaza asignada a una persona desde el momento en que se produce su incorporación al Servicio. Generará un derecho de cobro equivalente a la tarifa vigente. En el caso de las plazas de urgencia, el precio específico de urgencia será aplicable por un periodo máximo de 7 días, pasando a partir de entonces a aplicarse el precio correspondiente a estancias temporales.
- **Plaza reservada:** plaza asignada y no ocupada a causa de períodos de vacaciones, internamiento en centro hospitalario u otra circunstancia de índole similar.
 - Residencias (3 colectivos): Generará un derecho de cobro equivalente al 75% de la tarifa vigente desde el primer día.
 - Centro de Día: Se aplicará la reserva de plaza a partir del 7º día durante un máximo de tres meses. Así durante los 6 primeros días de no asistencia al Centro de Día se facturará el 100% de la tarifa vigente y a partir del séptimo día, el 75% de la misma.
- **Plaza no ocupada:** plaza no asignada a ninguna persona usuaria. Si transcurridos cinco días desde la comunicación por parte de la entidad de la plaza vacante no se ocupara por causas imputables al Departamento de Políticas Sociales.
 - Residencia (3 colectivos): se abonará el 75% de la tarifa vigente, en todas las modalidades (plazas permanentes, unidad psicogeriatrica, estancias temporales y urgencias sociales).
 - Centro de Día: No generan ningún derecho económico .

Por otro lado, el punto 23 del cuadro de características del contrato del PCAP, prevé 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 decida **contratar el 100% de las plazas residenciales**. Con esta modificación, el riesgo de demanda del concesionario se reduciría sustancialmente.

Tal y como señala la Memoria explicativa del contrato, existe una gran demanda de plazas para este tipo de instalaciones a causa del envejecimiento de la población. Esto implica que previsiblemente existirá una lista de espera de la que se irá nutriendo la demanda del servicio, por lo que en la práctica, salvo aquellos periodos transitorios en que quede temporalmente vacante alguna plaza, el centro estará permanentemente ocupado al nivel de su capacidad máxima.

- **Análisis de otros riesgos sobre los ingresos del contratista: riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación de la obra y la asunción de los mismos, que presenta el proyecto.**

En la página 6 y siguientes del Estudio de viabilidad del proyecto, se analizan, sin cuantificarse, los riesgos operativos y tecnológicos en la construcción y explotación de la obra y la asunción de los mismos. Se distinguen los siguientes riesgos:

- **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.
 - Riesgo de sobrecostes de construcción, que son asumidos por la concesionaria.
 - Riesgo de calidad de la construcción.
 - Riesgo de sobrecostes del equipamiento inicial.
 - Riesgo de alargamiento plazo de construcción.
 - Riesgo de disponibilidad de la infraestructura.
 - Riesgos de sobrecostes de los servicios (limpieza, seguridad, mantenimiento, gestión de residuos y demás).
 - Riesgos de calidad del servicio.
 - Riesgo del coste mantenimiento del edificio.
 - Riesgo de eficiencia energética.
 - Riesgo de daños al edificio durante la explotación.
 - Riesgo de financiación.
 - Riesgo de tipos de interés.
 - Riesgo de inflación.
- **Riesgo durante la explotación:** riesgo de demanda que correspondería al contratista, que es analizado en este informe.
- **Riesgo por el efecto de la COVID-19 o asimilados.**

Estos riesgos no han sido cuantificados por la DFG ni se ha estimado su probabilidad de ocurrencia. Adicionalmente, la mayoría de los riesgos identificados pueden incluirse en el riesgo y ventura a que debe hacer frente todo operador económico que desarrolle la actividad del proyecto. También debe destacarse que, frente a estos riesgos, existe una medida de mitigación incluida

en el PCAP (cláusula 37), que supone la obligación de suscribir por parte del contratista diversos seguros tanto en la fase de construcción como en la de explotación, destacándose el seguro de Póliza de todo riesgo de construcción y conservación cuya suma asegurada no podrá ser inferior al valor de construcción excluido el IVA y cubriendo todas las obras, trabajos y equipos relacionados con el contrato (incluyendo edificaciones provisionales y oficinas temporales de obra que no se incorporen a la misma), así como los equipos de construcción, herramientas, útiles, componentes y almacenamientos temporales. Además, deben suscribirse seguros de responsabilidad civil en ambas fases y otros seguros sobre riesgos personales y materiales relacionados o no con la obra.

En consecuencia, tras la revisión de los ingresos y costes, no se identifica el suficiente grado de incertidumbre como para entender que, de acuerdo a lo establecido en la Ley, exista transferencia de riesgo operacional suficiente para poder considerar que la naturaleza jurídica de esta licitación es la correspondiente a un contrato de concesión.

V. CONCLUSIONES

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formula por la Diputación Foral de Guipúzcoa y a los documentos que la acompañan, en relación con la licitación prevista 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, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- 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** .

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 12 de agosto de 2022:

- Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE.
- Nombramiento de la diputada foral del Departamento de Políticas Sociales, realizado mediante Decreto Foral 4/2019, de 29 de junio, por el que nombran diputados y diputadas forales y tenientes de diputado general, y se designa la secretaria del Consejo de Gobierno Foral. (Boletín Oficial de Guipúzcoa, de 1 de julio de 2019, nº 124).
- Certificación Pleno Ayuntamiento Elgoibar Protocolo de Actuación de 1 de abril de 2019.
- Certificación Pleno del Ayuntamiento Elgoibar sobre aprobación convenio de colaboración 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.
- Dictamen Comisión Informativa Ayuntamiento Elgoibar.
- Informe fiscalización del Servicio de Intervención y Auditoría del Departamento de Hacienda y Finanzas.
- Conformidad convenio Departamento Movilidad y Ordenación del Territorio de la Diputación Foral de Guipúzcoa.
- 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.
- Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Elgoibar aceptación ampliación de uso.
- Memoria justificativa del contrato.
- Estudio de viabilidad formato Word.
- Flujos y cálculo de costes en formato reutilizable.
- Memoria económica del contrato de concesión de obra.
- Orden Foral 379/2022, de 19 de julio, por la que se presta conformidad al estudio de viabilidad referido al 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.

- Propuesta de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares.
- Propuesta de Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares. Obra.
- Propuesta de Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares. Explotación.
- Borrador acuerdo aprobación expediente.
- Informe favorable de la Secretaría Técnica de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares.

2. Documentación adicional facilitada el día 27 de septiembre de 2022, tras el requerimiento de información realizado por la ONE:

- Oficio de respuesta al requerimiento enviado por la ONE
- Alegaciones recibidas en el trámite de información pública del Estudio de Viabilidad enviado originalmente, su contestación y certificado informando que el Estudio de Viabilidad no ha variado.
- Nueva propuesta de Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas Particulares, corrigiendo errores materiales que se pusieron de manifiesto en el requerimiento enviado por la ONE

ANEXO II. ESTADÍSTICAS E INDICADORES DEL GRADO DE OCUPACIÓN DE LAS PLAZAS EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS SOCIALES EN LOS AÑOS 2019 Y 2020

2020							
	Población	Plazas Totales	Población +65 años	% Población de +65	Ratio Personas +65 por plaza	Plazas Ocupadas	% de ocupación
España	47.431.256	384.251	9.217.464	19,4	4,2	312.894	81,4
País Vasco	2.219.777	20.645	499.428	22,5	4,1	17.212	83,4
Gipuzkoa	726.879	5.706	163.203	22,5	3,5	NO DISPONIBLE	NO DISPONIBLE

2019							
	Población	Plazas Totales	Población +65 años	% Población de +65	Ratio Personas +65 por plaza	Plazas Ocupadas	% de ocupación
España	47.007.367	372.985	9.055.580	19,3	4,1	333.920	89,5
País Vasco	2.206.965	20.534	491.698	22,3	4,2	18.522	90,2
Gipuzkoa	723.412	5.616	160.651	22,2	3,5	5.172	92,1

Tipo de centro/servicio	Gipuzkoa % ocupación 2019
Servicios de respiro y apoyo	
Centros de día asistenciales	85,3
Comedores	
Otros centros no residenciales	100,0
TOTAL PERSONAS MAYORES	85,6
Centros de día	93,5
Centros de recuperación y atención	100,0
Centros de día y ocupacionales	100,0
Centros de inserción laboral	100,0
TOTAL DISCAPACIDAD/ENFERMEDAD	97,6
Atención diurna para menores/familia	141,4
TOTAL MENORES/FAMILIAS	141,4
Centros de día	98,4
Comedores sociales	
TOTAL EXCLUSIÓN	89,8
TOTAL	93,1

Fuente: OEE DIJPS. Estadística de Servicios Sociales y Acción Social y Estadística de Gasto en Acción e Inserción Social

Total Centros Residenciales 2019	
País Vasco	373
Araba/Álava	93
Bizkaia	213
Gipuzkoa	67

Residencias en Irún	Titularidad	Plazas
Caser Residencial Anaka	Privada	155
Residencia asistida de Cruz Roja en Irún	Privada sin fin de lucro	46
Residencia Servicios Bidasoa Tercera Edad	Privada	15
Residencia Inmaculada	Privada	75
Residencia Ama Xantal en	Pública local	70

Fuente: Envejecimiento en Red – CSIC. Estadísticas Eustat – Gobierno Vasco