

Oficina Nacional de Evaluación

Informe

24018

**Contrato de concesión de servicios con obra para la gestión de
las plazas de residencia asistida y centro de día del
Ayuntamiento de Molins de Rei**

Ayuntamiento de Molins de Rei

Noviembre 2024

DATOS DEL EXPEDIENTE

N.º Expediente ONE: 0031/2024

N.º Expediente órgano solicitante: 1/2024/CONP2

Tipo de informe: Ordinario

Tipo de contrato: Concesión de servicios con obra

Objeto: Contrato de concesión de servicios con obra para la gestión de las plazas de residencia asistida y centro de día del Ayuntamiento de Molins de Rei

Entidad solicitante: Ayuntamiento de Molins de Rei

Órgano contratación: Pleno de la Corporación

Fecha solicitud inicial: 15/08/2024

Fecha recepción información complementaria: 17/09/2024 y 17/10/2024



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 en día 15 de noviembre de 2024. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Nacional de Evaluación.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	5
1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.....	5
2. Objeto y alcance del informe de la Oficina Nacional de Evaluación	6
II. EXPEDIENTE	7
1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación.....	7
2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.....	7
3. Objeto del contrato de “concesión de servicio con obra para la gestión de la residencia y centro de día del Ayuntamiento de Molins de Rei”.....	8
4. Elementos económicos del contrato.	9
III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN.....	11
IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS	12
1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto.	12
2. Ingresos y sistema de retribución al contratista	14
2.1. Calidad de la previsión de demanda	14
2.2. Análisis de la estimación de ingresos.....	16
3. Estimación de inversiones.	20
4. Estimación de costes	20
5. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto.	22
5.1. Escenario Base.	22
5.2. Análisis crítico del Escenario Base.....	23
6. Revisión del plazo establecido en el proyecto. Verificación de la tasa de descuento y del período de recuperación de la inversión.	25
7. Análisis de la sostenibilidad financiera del proyecto	30
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	32
ANEXO I: DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD TRAS PETICIÓN DE ESTA OFICINA.....	33

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Desglose del PBL.....	10
Tabla 2: Desglose del valor estimado del contrato.....	10
Tabla 3. Desglose de ingresos variables y fijos.....	13
Tabla 4. Ocupación por servicio en el periodo 2026-2036	16
Tabla 5. Incrementos anuales de las tarifas en el periodo concesional	17
Tabla 6: Ingresos procedentes de las plazas públicas y privadas de la residencia asistida y por las plazas de centro de día	17
Tabla 7. Desglose de Otros ingresos en los tres primeros años de actividad. .	18
Tabla 8. Ingresos totales durante todo el periodo de concesión.	19
Tabla 9. Desglose de las inversiones al inicio de la concesión.	20
Tabla 10: Cálculo de la tasa de descuento aplicable	24
Tabla 11. Escenario Base ajustado.....	25
Tabla 12. Escenario Base ajustado aplicando 200 puntos básicos.....	30

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribución de costes concesionales	13
Gráfico 2. Evolución de los ingresos RA y CD en los 11 primeros años.	18

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 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 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 necesarios 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.

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 y la sostenibilidad financiera del contrato, para finalmente formular las conclusiones y recomendaciones del informe, todo ello con base en la documentación aportada por el poder adjudicador o entidad contratante, tanto en la solicitud como en posteriores requerimientos de documentación adicional o aclaraciones¹.

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 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 análisis económico y 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 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.”

II. EXPEDIENTE

1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación

Con fecha de 15 de agosto de 2024, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónico de la Oficina Nacional de Evaluación, la solicitud formulada por parte del Ayuntamiento de Molins de Rei para la emisión del informe preceptivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con la licitación prevista del *“Contrato de concesión de servicios con obra para la gestión de la residencia y centro de día del Ayuntamiento de Molins de Rei”*, siendo el Pleno de la Corporación el órgano de contratación, y acompañándose de la documentación del expediente.

Dicha documentación debió ser completada y fue objeto de diversas aclaraciones los días 3 y 17 de octubre de 2024. No es hasta esta última fecha en la que se entiende que el expediente se encontraba en condiciones de ser objeto del análisis correspondiente a efectos de lo previsto en el artículo 333 de la LCSP².

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

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

- **Ámbito subjetivo:** El solicitante es el Ayuntamiento de Molins de Rei y, por tanto, se encuentra dentro del ámbito subjetivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP.
- **Ámbito objetivo:** Se trata de un contrato que ha sido calificado por el propio solicitante como contrato de concesión de servicios³ en virtud de lo previsto en el artículo 15 de la LCSP, habiendo sido informado favorablemente por los servicios jurídicos de la Administración solicitante.

² La relación de documentos que se acompañaron inicialmente a la solicitud, así como los aportados adicionalmente los días 3 y 17 de octubre de 2024, a petición de esta Oficina, puede consultarse en el Anexo I de este informe.

³ Aunque no tenga impacto alguno en la evaluación que se realiza en este informe, la calificación jurídica de este tipo de contratos suele ser de contrato de concesión de obras y no de contrato de concesión de servicios con ejecución de obras (artículo 285.2 de la LCSP), si bien hay que señalar que no existe una unanimidad doctrinal al respecto.

Adicionalmente, considerándolo formalmente a priori como un contrato de concesión de servicios, se comprueba que existe aportación pública a la explotación de la concesión.

Asimismo, se verifica que el valor estimado del contrato es superior a un millón de euros.

- **Ámbito 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 el Ayuntamiento de Molins de Rei resulta formalmente admisible.

3. Objeto del contrato de “concesión de servicio con obra para la gestión de la residencia y centro de día del Ayuntamiento de Molins de Rei”.

El **objeto** de este contrato es la concesión del servicio de gestión y administración de la residencia y centro de día municipal por el Ayuntamiento de Molins de Rei. La contratación incluye la ejecución de las obras de construcción del edificio de la residencia, así como las obras de urbanización de la parcela donde se ubicará el servicio.

El contrato supone la ampliación del servicio municipal de residencia asistida (**RA**) hasta 102 plazas y del de centro de día (**CD**) hasta 20 plazas⁴.

Según el PCAP remitido por el Ayuntamiento, la **duración** del contrato de concesión será de 40 años, máxima prevista según el artículo 29.6.a) de la LCSP. Sin embargo, como después se irá analizando a lo largo de este informe, en realidad la duración del proyecto que se deduce de la información del reflejada en expediente es de 41 años y medio, como resultado de sumar el período inicial de construcción previsto de un año y medio, a los 40 años establecidos para la explotación del servicio.

A dicho contrato le corresponde la siguiente codificación de la Nomenclatura Vocabulario Común de los Contratos CPV⁵:

⁴ Según lo dispuesto en el PPT, el Ayuntamiento de Molins de Rei dispone en la actualidad del Hogar Municipal de Ancianos Dr. Josep Mestre con una capacidad de 30 plazas, todas ellas de iniciativa pública, y cuenta con un servicio de Centro de día con un total de 10 plazas. En el año 2023, el Ayuntamiento puso de manifiesto la necesidad del municipio de ampliar el número de plazas disponibles, tanto de residencia como de centro de día, para dar respuesta a las necesidades de las personas mayores del municipio.

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 el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE

45215200-9 Trabajos de construcción de edificios para servicios sociales

45215221-2 Trabajos de construcción de centros de día

85311000-2 Servicios de asistencia social con alojamiento

85311100-3 Servicios de bienestar social proporcionados a ancianos

85312100-2 Servicios de centro de día

4. Elementos económicos del contrato.

El sistema de **retribución al concesionario** previsto en este contrato implica que los ingresos del servicio proceden de las siguientes fuentes:

1. **Ingresos variables por facturación de las plazas públicas de RA**, que son los ingresos previstos por la aplicación de las tarifas de la Orden DSO/224/2023, de 6 de noviembre, actualizadas anualmente.
2. **Ingresos variables por facturación de las plazas privadas de RA**, que son los ingresos previstos por la aplicación de las tarifas de las plazas públicas de RA, incrementadas un 21%.
3. **Ingresos variables por facturación de las plazas públicas de centro de día.**
4. **Otros ingresos de gestión** que engloban los servicios de transporte, de peluquería y de podología.
5. **Subvención para apoyo a la ejecución de las obras** aportada, por una parte, de acuerdo con la resolución DSO/2055/2022, de 28 de junio, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (fondos Next Generation EU) y, por otra parte, por fondos propios municipales.
6. **Subvención por apoyo a la explotación del servicio** por parte del Ayuntamiento, con carácter anual.

El **presupuesto base de licitación (PBL)**⁶, según lo indicado en el PCAP, asciende a 24.276.229,26 euros, de acuerdo con el desglose de las aportaciones

del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

⁶ En relación con el PBL, conviene recordar lo contenido en el artículo 100.1 de la LCSP en virtud del cual el mismo se define como “*el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.*” Esta Oficina quiere poner de manifiesto, como se analizará más adelante, que el PBL no está bien calculado toda vez que, de acuerdo con el Estudio de Viabilidad remitido por el Ayuntamiento de Molins de Rei, se refleja que el Ayuntamiento se compromete a

dinerarias por parte de la entidad contratante reflejado en la Memoria explicativa y justificativa del contrato:

Aportación	PBL
Por apoyo en la ejecución de las obras	3.135.535,55
Por apoyo en la ejecución del servicio	21.140.694,11
Total	24.276.229,66

Tabla 1: Desglose del PBL

Por otro lado, el **valor estimado del contrato (VEC)** es de 221.658.326,18 euros (IVA no incluido). Esta cuantía y su desglose son reflejados por la Administración en la Memoria explicativa y justificativa del contrato del siguiente modo:

Concepto	Coste de prestación del servicio	Valor estimado plazo de prórroga	Modificaciones previstas	TOTAL VALOR ESTIMADO (IVA excluido)
Ingresos previstos por la explotación del servicio	197.382.096,52	0,00	0,00	197.382.096,56
Pagos previstos a favor del concesionario	24.276.229,18	0,00	0,00	24.276.229,66
Total	221.658.326,18	0,00	0,00	221.658.326,18

Tabla 2: Desglose del valor estimado del contrato

El presente contrato se licitará mediante procedimiento restringido, no se divide en lotes y en él no procederá la revisión de precios. La licitación se encuentra sujeta a regulación armonizada.

pagar los sobrecostes derivados de las retribuciones por encima del Convenio que tiene el personal a subrogar procedente de la residencia que se encuentra actualmente en funcionamiento en el municipio.

III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

Enmarcados los principales aspectos de esta licitación mediante los apartados anteriores, se efectuará un análisis técnico de carácter fundamentalmente económico-financiero, que toma como referencia principal el estudio facilitado por la unidad de apoyo técnico sobre los elementos que se contienen en el proyecto de contratación presentado por el Ayuntamiento de Molins de Rei.

A partir del mismo, la División de análisis económico y evaluación de los contratos de concesión de la OIReScon ha realizado el estudio 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 aplicable.

Posteriormente, se ha examinado la rentabilidad económico-financiera del proyecto para el contratista partiendo de la información, hipótesis y estimaciones facilitadas por el solicitante del informe, complementándose por la Oficina con aquellas otras que se han considerado oportunas⁷.

El desarrollo del análisis se ha completado con la evaluación sobre la viabilidad económica y la sostenibilidad financiera del proyecto concesional presentado, dando cumplimiento a la principal función que otorga a la ONE el artículo 333 de la LCSP.

El informe finaliza con un apartado de conclusiones y recomendaciones.

⁷ Los datos que figuran en las tablas que recogen los análisis realizados por esta Oficina contienen únicamente dos decimales, por lo que en algunos resultados pueden encontrarse pequeñas desviaciones provocadas por el efecto de dicho redondeo.

IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto.

A partir de la documentación aportada en el expediente del contrato de concesión de servicios con obra objeto de este análisis, se pueden destacar los siguientes aspectos económico-financieros que se irán desarrollando en sucesivos puntos⁸.

- El estudio de viabilidad económica aportado por el Ayuntamiento de Molins de Rei recoge que la concesión está planteada **con inversión asociada**, que se desglosa en la construcción del edificio de la residencia; su equipamiento y mobiliario; los honorarios técnicos, estudios y legalizaciones; los impuestos municipales, y la urbanización de la parcela donde se ubicará el servicio. La construcción del edificio se realizará sobre unos terrenos que el Ayuntamiento cederá gratuitamente al concesionario, en un período de ejecución previsto de un año y medio, tras el cual comenzaría la explotación del servicio.

La amortización de las obras y las instalaciones se realizará de forma lineal durante 40 años, mientras la del equipamiento y mobiliario será en 20 años. El estudio contempla una reinversión a los 20 años de actividad para hacer frente a la reposición del equipamiento y mobiliario del edificio.

- Por otro lado, el estudio de viabilidad del proyecto facilitado por la Administración establece una previsión de ingresos y de gastos para el periodo concesional, distribuyéndolos conforme a su origen y naturaleza, fija o variable en función de la demanda del servicio, del siguiente modo:
 - **Desde la parte de los ingresos**, constituyen ingresos variables en función de la demanda los ingresos provenientes de los usuarios que dependen directamente de la demanda, como son los facturados por las plazas públicas y privadas de la residencia asistida, por las plazas del centro de día y los correspondientes a los servicios de transporte, peluquería y podología. Los ingresos de naturaleza fija son los que provienen de las distintas subvenciones a recibir por el concesionario, ya sea por apoyo en la ejecución de las obras o como ayuda para la explotación del servicio, descritas anteriormente. Todos ellos se resumen en la siguiente tabla:

⁸ Los porcentajes recogidos en este apartado han sido calculados en base a las hipótesis de ingresos y gastos, corregidas por esta Oficina sobre el escenario base planteado por la Administración, el cual será desarrollado más adelante en este informe.

Ingresos	€	Peso
Variables en función de la demanda	197.382.091,74	89,05%
Aportación pública monetaria (fija)	24.276.229,66	10,95%
Total	221.658.321,40	100,00%

Tabla 3. Desglose de ingresos variables y fijos

- **Por el lado de los costes**, estos se han considerado en su totalidad, por parte del Ayuntamiento, de naturaleza **variable** en función de la demanda, a excepción del concepto “Otros Tributos”. Esta Oficina, por su parte, ha clasificado igualmente fijos los relativos a los Seguros. El componente económico fundamental de la estructura de costes lo constituyen los costes de personal con el 61,51% del total de costes concesionales.

DISTRIBUCIÓN DE COSTES CONCESIONALES

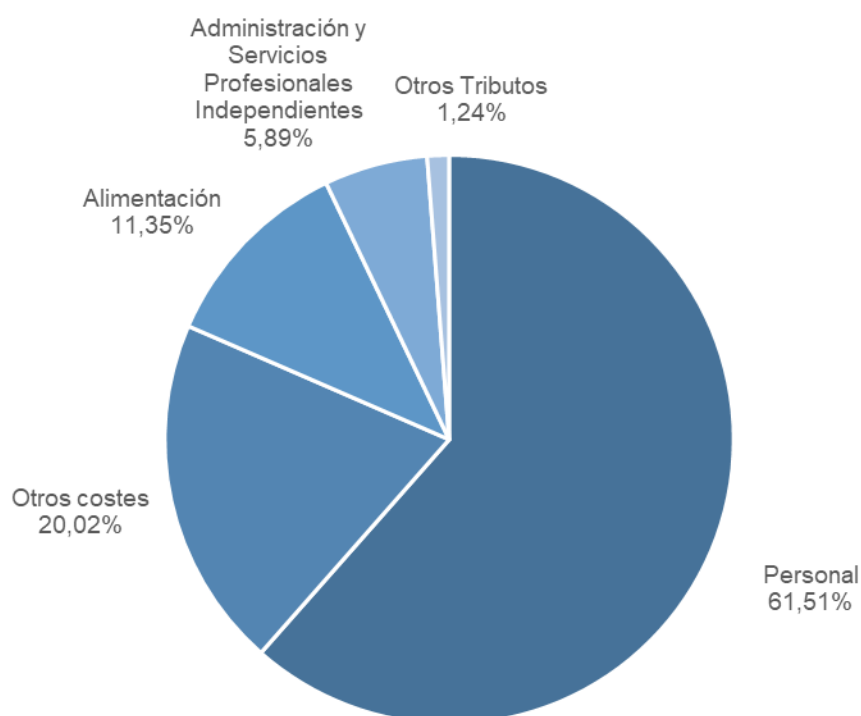


Gráfico 1. Distribución de costes concesionales

En definitiva, a partir de la documentación aportada por la Administración contratante se deduce que **los ingresos** del concesionario van a ser en su mayoría de naturaleza variable en función de la demanda y de origen público. En cuanto a **los costes**, se consideran casi en su totalidad variables en

función de la demanda, con un gran peso de los costes de personal, como componente económico fundamental de la estructura de costes.

Como se ha indicado anteriormente, según el Estudio de Viabilidad aportado por el Ayuntamiento, y en relación con el coste de **personal subrogado** procedente de la residencia actual del Ayuntamiento, este personal **tiene conceptos retributivos por encima del Convenio**. Según se indica en la cláusula 14.9 del PPT, **el coste del exceso no está contemplado en el estudio económico aportado y el Ayuntamiento satisfará anualmente la cantidad económica que represente este exceso a la entidad gestora hasta la finalización de este diferencial**. No obstante, en el presente expediente no se recoge la previsión de hacer frente a estos pagos por parte del Ayuntamiento.

Como ya se ha mencionado, los pliegos que rigen la licitación no prevén la revisión de precios.

2. Ingresos y sistema de retribución al contratista

2.1. Calidad de la previsión de demanda

Para la previsión de la demanda, el Ayuntamiento de Molins de Rei se basa tanto en datos demográficos como en datos de los Programas Individuales de Atención (PIA), tramitados por el departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Molins de Rei.

En relación con los datos demográficos, partiendo de la información del Padrón Municipal de 2023, se observa un crecimiento del porcentaje de la población que tiene 65 o más años desde el año 2016, pasando del 16,35% al 18,26% en dicho periodo. Partiendo de esta premisa, el Ayuntamiento analiza diferentes índices de población para estimar la demanda. En concreto, los índices de envejecimiento y de sobre envejecimiento⁹.

Mientras el índice de envejecimiento en el año 2016 era de 91,5, en el año 2023 se situaba en 113,20. Es decir, mientras en 2016 había aproximadamente 91 personas de 65 años o más por cada 100 personas menores de 15 años, en 2023 el número era de 113.

En relación con el índice de sobre envejecimiento, en 2016 era de 14,3 y se incrementa hasta 18,82 en 2023. Es decir, mientras en 2016 había unas 14

⁹ El índice de envejecimiento se define como el cociente entre el número de personas de 65 y más años, y el de personas menores de 15 años.

El índice de sobre envejecimiento se define como el cociente entre el número de personas de 85 y más años respecto al de 65 y más años.

personas que tenían 85 o más años por cada 100 personas de 65 o más años, en 2023 el número era de 18.

Se concluye, por tanto, que en el periodo comprendido entre los años 2016 y 2023, ambos índices se han visto incrementados de forma importante, sobre todo el primero de ellos.

Adicionalmente, el Ayuntamiento se basa, como dato relevante para valorar la necesidad de la construcción de la nueva Residencia de Mayores, en el número de personas mayores de 80 años que viven solas¹⁰. Con base en el Padrón Municipal, se obtiene que hay un total de 474 personas mayores de 80 años que viven solas. El Ayuntamiento destaca que, dentro del grupo de población de 85 y más años, hay 293 personas que viven solas.

El Ayuntamiento realiza una comparativa de estos dos índices mencionados respecto a los datos de la comarca del Baix Llobregat y la media de Cataluña obteniendo un escenario que muestra cómo el índice de sobre envejecimiento para el municipio de Molins de Rei se sitúa por encima respecto a los comparables.

En relación con los datos de los Programas Individuales de Atención (PIA) tramitados por el departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Molins de Rei, disponibles para el periodo comprendido entre los 2007 y 2022, se observa un crecimiento desde los 85 expedientes tramitados en 2007 hasta los 660 expedientes en 2022. En concreto, el Ayuntamiento facilita el número de expedientes PIA y beneficiarios por grados de dependencia a 31 de diciembre de 2022, mostrando que para los grados II y III, que son los susceptibles de atención residencial y de atención diurna, se obtiene que existen 293 personas beneficiarias.

Adicionalmente a lo anterior, el Ayuntamiento resalta la **existencia de una lista de espera** para acceder a la actual residencia existente en el municipio tanto para el servicio de residencia asistida como de centro de día. Esta lista de espera es accesible a todos los ciudadanos de Cataluña y está gestionada por el Departamento de Derechos Sociales de la Generalitat de Cataluña.

Como conclusión del análisis realizado de la demanda, y a la vista de los datos aportados por el Ayuntamiento, esta Oficina no plantea objeciones al método de

¹⁰ En el año 2023, este grupo de población representa el 9,61% de las personas de 65 años y más y, según el Ayuntamiento, constituye el grupo de población que, por su edad y situación sociofamiliar y de salud, pueden necesitar un recurso asistencial de mayor nivel y, en concreto, una plaza residencial.

estimación utilizado por el Ayuntamiento de Molins de Rei que, en general, se considera que ha sido elaborado con razonabilidad suficiente.

2.2. Análisis de la estimación de ingresos

Del examen de la documentación incorporada al expediente objeto de estudio, y tras el análisis de la demanda llevado a cabo en el apartado anterior, se concluye que el concesionario tendrá las siguientes fuentes de ingresos:

- 1. Ingresos variables en función de la demanda.** Son los ingresos previstos por los servicios facturados por las plazas públicas y privadas de la residencia asistida y por las plazas del centro de día.

Según la estimación reflejada en el estudio de viabilidad, se prevé que la ocupación del primer año para el servicio de RA sea del 68,63%, el segundo año aumente al 87,25% y que en el tercer año y siguientes haya plena ocupación (99%). Ello es así de acuerdo con el análisis realizado por el Ayuntamiento y aportado al presente expediente, justificando dichas ratios por las especiales necesidades de los usuarios. Igualmente, se prevé que la distribución de las plazas públicas y privadas del servicio de RA vaya variando a lo largo de los años para estabilizarse a partir del año 2036 en 80 plazas públicas y 22 privadas.

Para el servicio de CD, se prevé plena ocupación (99%) desde el primer año de puesta en marcha del servicio.

Así, para los primeros 11 años del servicio se prevé la siguiente distribución de ocupación en los servicios de RA y CD:

Año	RA Plaza Pública	RA Plaza Privada	Total RA	CD
2026	40	30	70	20
2027	44	45	89	20
2028	48	54	102	20
2029	52	50	102	20
2030	56	46	102	20
2031	60	42	102	20
2032	64	38	102	20
2033	68	34	102	20
2034	72	30	102	20
2035	76	26	102	20
2036	80	22	102	20

Tabla 4. Ocupación por servicio en el periodo 2026-2036

A partir del año 2036, se prevé que la composición de la ocupación no varíe.

Para la estimación de los ingresos futuros del contrato de concesión de servicios, se parte de la facturación de la actividad que se realice en las 102 plazas de residencia asistida y de las 20 plazas de centro de día.

Para ello, se toman como base las tarifas para 2023, recogidas en la Orden DSO/244/2023, de 6 de noviembre, por la que se actualizan los precios e importes de determinados servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública. A partir de éstas, y para obtener las tarifas a aplicar hasta 2027, se contempla un escenario de aumentos de tarifas basado en la información actual de la voluntad política manifestada por el Departamento de Servicios Sociales de mejorar el importe de las tarifas de acuerdo con el siguiente cuadro:

Concepto	Tipo	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Incremento aplicable			5%	3%	2%	2%	2%
Residentes Grado II y III	Público	69,84	73,33	75,53	77,8	80,13	81,73
Residentes Grado II y III	Privado	84,51	88,73	91,39	94,14	96,96	98,89
Centro de día	Público	34,65	36,38	37,47	38,59	39,75	40,55

Tabla 5. Incrementos anuales de las tarifas en el periodo concesional

Así, para el año 2026, momento en el que se prevé el inicio de la prestación del servicio, y siguientes, los ingresos previstos procedentes de los servicios facturados por las plazas públicas y privadas de la residencia asistida y por las plazas del centro de día serán los siguientes:

Año	RA Plaza Pública	RA Plaza Privada	CD	Totales
2026	1.124.489,52	1.020.474,24	201.743,78	2.346.707,54
2027	1.274.046,36	1.576.632,38	207.797,83	3.058.476,57
2028	1.417.667,96	1.929.800,51	211.953,46	3.559.421,93
2029	1.566.521,99	1.822.588,08	216.192,24	3.605.302,31
2030	1.720.766,68	1.710.319,17	220.516,56	3.651.602,40
2031	1.880.551,73	1.592.827,31	224.926,42	3.698.305,46
2032	2.046.040,28	1.469.952,06	229.424,94	3.745.417,29
2033	2.217.396,15	1.341.524,67	234.013,44	3.792.934,27
2034	2.394.787,85	1.207.372,21	238.693,71	3.840.853,76
2035	2.578.388,25	1.067.317,03	243.467,59	3.889.172,86
2036	2.768.374,75	921.176,70	248.336,94	3.937.888,39

Tabla 6. Ingresos procedentes de las plazas públicas y privadas de la residencia asistida y por las plazas de centro de día

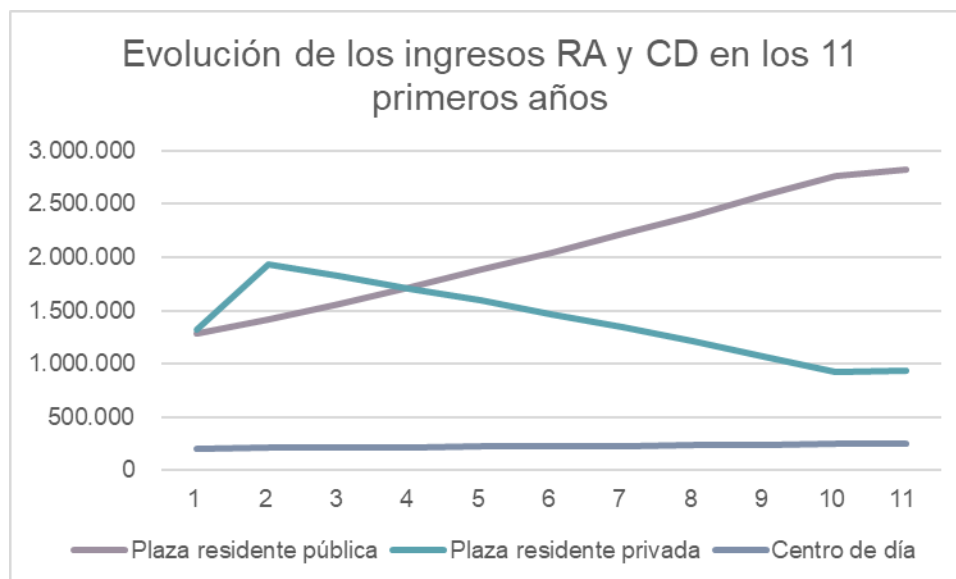


Gráfico 2. Evolución de los ingresos RA y CD en los 11 primeros años.

Para el resto de los años de concesión, se prevé un incremento de las tarifas del 2%, no variando desde ese momento la distribución de las plazas públicas y privadas del servicio de RA.

- Otros ingresos variables en función de la demanda.** Son los ingresos correspondientes a los servicios de transporte, peluquería y podología englobados dentro de la partida “Otros ingresos de gestión”. De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento, son servicios que reciben los usuarios del centro y son ellos los que atienden su pago.

El desglose de estos servicios en los primeros años de ocupación es el siguiente:

Otros ingresos de gestión	2026	2027	2028
Servicio de transporte	19.580,14	24.892,43	28.530,00
Servicio de peluquería	5.009,99	6.369,25	7.300,00
Servicio de podología	4.460,95	5.671,25	6.500,00
Total	29.051,08	36.932,93	42.330,00

Tabla 7. Desglose de Otros ingresos en los tres primeros años de actividad.

El volumen de estos ingresos, de acuerdo con lo establecido por el Ayuntamiento, está correlacionado con la ocupación del centro. Se supone un incremento constante del 2% anual a partir de la plena actividad del centro, establecida en el año 3 de actividad.

3. Aportación pública monetaria.

Dentro de la aportación pública monetaria se distingue, como se ha descrito anteriormente, entre las subvenciones para apoyo a la ejecución de las obras y la subvención por apoyo a la explotación del servicio.

Las **subvenciones para apoyo a la ejecución de las obras** se aportan, por una parte, de acuerdo con la resolución DSO/2055/2022, de 28 de junio, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (fondos Next Generation EU) por importe de **2.291.565,63 euros** y, por otra parte, por fondos propios municipales para cubrir el coste de la urbanización y los impuestos por importe de **843.969,92 euros**.

La **subvención por apoyo a la explotación del servicio** es otorgada por parte del Ayuntamiento con carácter anual. En el primer año de explotación el importe es de **350.000 euros**, viéndose incrementado en un 2% anual a lo largo del periodo de la concesión. Se prevé que, a la finalización de la concesión, el importe abonado por el Ayuntamiento por este concepto ascienda a **21.140.694,11 euros**.

Tomando como base las consideraciones anteriores, los **ingresos totales** que obtendría el concesionario durante los 40 años de duración de la concesión se recogen en la tabla siguiente:

Concepto	Importe (€)	Porcentaje
Plazas públicas RA	130.528.302,88	58,89%
Plazas privadas RA	52.109.176,91	23,51%
Plazas públicas CD	12.303.282,55	5,55%
Otros ingresos - Transporte	1.645.431,80	0,74%
Otros ingresos - Peluquería	421.018,30	0,19%
Otros ingresos - Podología	374.879,31	0,17%
Subvención Fondos Next Generation EU	2.291.565,63	1,03%
Subvención Ayuntamiento urbanización e impuestos	843.969,92	0,38%
Subvención Ayuntamiento explotación	21.140.694,11	9,54%
Total Ingresos	221.658.321,40	100,00%

Tabla 8. Ingresos totales durante todo el periodo de concesión.

Teniendo en cuenta los elementos expuestos, esta Oficina considera suficiente el método de estimación de ingresos realizado por el Ayuntamiento de Molins de Rei, para elaborar el estudio económico.

3. Estimación de inversiones.

La concesión analizada está planteada **con inversión asociada**, que se desglosa en:

- **Obras de construcción del edificio de la residencia, así como las obras de urbanización de la parcela donde se ubicará el servicio.**

El coste global de la inversión previsto para la construcción y puesta en marcha de la Residencia aparece desglosado en el siguiente cuadro:

Inversión del proyecto	Coste inversión	IVA	Total
Obras	9.959.143,32	995.914,33	10.955.057,65
Equipamiento y mobiliario	836.902,80	175.749,59	1.012.652,39
Honorarios técnicos, estudios y legalizaciones	690.000,00	144.900,00	834.900,00
Impuestos municipales	297.100,49	0,00	297.100,49
Urbanización de la parcela	546.869,43	114.842,58	661.712,01
Total	12.330.016,04	1.431.406,50	13.761.422,54

Tabla 9. Desglose de las inversiones al inicio de la concesión.

Se prevé la amortización del equipamiento y mobiliario en 20 años, mientras el resto de los conceptos se amortizarán en 40 años.

- **Reinversión para la reposición del equipamiento y mobiliario del edificio.**

El estudio económico aportado por el Ayuntamiento contempla una reinversión a los 20 años de actividad por importe de 1.219.314,23 euros con el objeto de reponer el equipamiento y mobiliario del edificio. Dicho importe se obtiene de actualizar con un 2% anual el importe del equipamiento y mobiliario previsto al inicio de la concesión (836.902,80 euros).

Se prevé la amortización de la reinversión en equipamiento y mobiliario en 20 años.

4. Estimación de costes

En cuanto a la **estructura de costes soportados por el concesionario**, según la información aportada por el Ayuntamiento de Molins de Rei, las principales categorías de costes para el concesionario serían las siguientes:

- **Gastos de personal.** Esta partida corresponde al coste del personal directamente vinculado con la prestación del servicio. En el estudio económico se desglosa la plantilla de personal equivalente a una jornada

completa para gestionar la RA y el CD en los años 2026, 2027 y 2028. A partir de 2028, se prevé un incremento del 2% anual. Recordemos que 2028 es el año en que se prevé la plena ocupación del centro.

- Los costes de personal se han calculado a partir del Convenio colectivo autonómico de Cataluña del sector de atención a la gente mayor (GERCAT), de acuerdo con los importes de las tablas salariales provisionales del GERCAT para el año 2024. Para calcular la estimación de la evolución del coste de personal a lo largo de los años de la concesión se ha tenido en cuenta un incremento del 2,5% para obtener el coste correspondiente a 2024 y, con base en dicho importe, se ha aplicado un incremento del 3% anual para cada año hasta el año 2028.
- El Ayuntamiento de Molins de Rei destaca que se ha presupuestado el coste de facultativos y enfermería con base en el Convenio SISCAT (sin DPO)¹¹ dada la dificultad de contratación de estos colectivos.
- Como se ha mencionado anteriormente, y en relación con el coste de **personal subrogado** procedente de la residencia actual del Ayuntamiento, este personal **tiene conceptos retributivos por encima del Convenio**. Según la cláusula 14.9 del PPT, **el coste del exceso no está contemplado en el estudio económico aportado y el Ayuntamiento satisfará anualmente la cantidad económica que represente este exceso a la entidad gestora hasta la finalización de este diferencial**.
- **Alimentación.** Para el cálculo de este concepto se considera el servicio de cocina externa, que se prevé iniciar en 2026 con un coste diario de 9,35 euros más IVA por persona, con un incremento constante del 2% anual a partir de la plena actividad del centro, que se espera en 2028.
- **Previsión de riesgos laborales.** Los costes por este concepto incluyen aquellos relacionados con la previsión de riesgos laborales y los de vigilancia y salud. Se estiman con base en el coste unitario anual por número de trabajadores y se incrementan, los tres primeros años, con base en el número de trabajadores. A partir del tercer año, que se prevé la plena actividad del centro, se incrementan un 2% anual.
- **Administración y Servicios Profesionales Independientes.** Estos conceptos se estiman como porcentaje sobre los ingresos (3,97% y 1,85%, respectivamente). Según establece el Ayuntamiento, estos importes son la cuantía que necesita el operador para cubrir toda la parte correspondiente a la administración del centro y otros gastos sociales.

¹¹ SISCAT es el Sistema sanitario integral de utilización pública de Cataluña y DPO es Dirección por Objetivos.

- **Otros Tributos.** Dentro de esta partida se engloban el gasto por Impuesto de Bienes Inmuebles, el Impuesto sobre Actividades Económicas y la Tasa de recogida de residuos. Se calcula con base en lo previsto para el año 2026 y, para los años siguientes, se prevé un incremento anual del 2%.
- **Otros costes.** El Ayuntamiento desglosa una serie de costes de menor peso sobre la estructura concesional de costes. Esta Oficina ha agrupado los mismos en la categoría “Otros costes”. Estos costes se han estimado como el resultado de aplicar los porcentajes reales de estos gastos respecto de sus ingresos en centros que realizan esta actividad en circunstancias similares con un incremento constante del 2% anual a partir de la plena actividad del centro. Esta categoría de “Otros Costes” engloban los siguientes conceptos: Compras, Limpieza, Lavandería, Otros gastos de personal, Reparación y Conservación, Primas de Seguros, Servicios Bancarios, Suministros y Otros Servicios.

En cuanto a la **evolución esperada de los costes**, el Ayuntamiento ha considerado un incremento anual del 2% en todas las partidas a partir del año 2036.

Con base en la información facilitada, esta Oficina considera suficiente la estimación de costes realizada por el Ayuntamiento de Molins de Rei para elaborar el estudio económico.

5. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto.

En este apartado se va a estudiar el escenario base que la Administración ha considerado el más probable, bajo las hipótesis que se detallarán a continuación.

5.1. Escenario Base.

Este Escenario Base contempla la previsión de ingresos y costes realizada por el Ayuntamiento de Molins de Rei, cuyas premisas, la mayor parte de ellas ya mencionadas, son las siguientes:

- La concesión se plantea con una vigencia total de 40 años, de conformidad con el artículo 29.6.a) de la LCSP.
- El proyecto concesional prevé inversiones en inmovilizado por parte del concesionario: obras de construcción del edificio de la residencia, así como las obras de urbanización de la parcela donde se ubicará el servicio y una reinversión en el año 20 de actividad para la reposición del equipamiento y mobiliario del edificio.
- Los ingresos irán variando a lo largo de los 11 primeros años de actividad, en función de la ocupación y la distribución de las plazas entre públicas y

privadas. A partir del año 2036, que se prevé que esta composición ya no varíe, se supone un incremento de los ingresos del 2% anual.

- Las estimaciones de demanda se basan tanto en datos demográficos como en datos de los Programas Individuales de Atención (PIA) tramitados por el departamento de Servicios Sociales del Ayuntamiento de Molins de Rei.
- Las tarifas toman como base las recogidas para 2023 en la Orden DSO/244/2023, de 6 de noviembre, por la que se actualizan los precios e importes de determinados servicios sociales de la Red de Servicios Sociales de Atención Pública. A partir de éstas, y para obtener las tarifas a aplicar hasta 2027, el Ayuntamiento contempla un escenario de aumentos de tarifas basándose en la voluntad expresada desde el Departamento de Servicios Sociales de la Generalitat de Catalunya.
- Las aportaciones públicas monetarias se componen de las subvenciones para apoyo a la ejecución de las obras y de la subvención por apoyo a la explotación del servicio.
- Otros ingresos que obtendrá el concesionario provienen de los servicios de transporte, peluquería y podología, englobados dentro de la partida “Otros ingresos de gestión”.
- La Administración ha identificado los costes, en su mayoría, como variables en función de la demanda, a excepción del concepto “Otros Tributos” y la amortización de la inversión.
- Los componentes económicos fundamentales de la estructura de costes concesionales son los costes de Personal, Alimentación y Limpieza, que en su conjunto representan en torno al 80% del total de costes concesionales.
- La Administración ha previsto incrementos anuales en todas de las partidas de costes del contrato a partir de la plena ocupación del centro.

5.2. Análisis crítico del Escenario Base.

Tomando en consideración las anteriores premisas, esta Oficina ha considerado oportuno **ajustar** el escenario base planteado por la Administración conforme a las siguientes hipótesis:

- Se ha reflejado el importe íntegro correspondiente a la inversión, sin eliminar el importe correspondiente a las subvenciones para apoyo a la ejecución de las obras. Éstas se han incluido como ingreso en el periodo previo al inicio de la concesión del servicio.

- Se ha considerado el plazo máximo legalmente establecido en el artículo 29.6.a) de la LCSP de 40 años. Así, se establecen 1 año y 6 meses de construcción y 38 años y 6 meses (en lugar de 40 años) de explotación de la concesión.
- Se ha reclasificado la partida de “Primas de seguros” como coste fijo.
- Se ha excluido el Impuesto sobre Sociedades de la estructura de costes concesionales, a efectos de calcular la rentabilidad y el período de recuperación de la inversión (o pay-back de la inversión).
- Se han actualizado financieramente los flujos previstos en el proyecto aplicando la tasa de descuento, calculada en virtud de lo establecido en el artículo 56 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, tal y como se detalla a continuación.

El valor de la tasa de descuento será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a treinta años en los últimos seis meses, incrementado en un diferencial de (hasta) 300 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)					
<i>may-24</i>	<i>jun-24</i>	<i>jul-24</i>	<i>ago-24</i>	<i>sep-24</i>	<i>oct-24</i>
3,90	3,94	3,93	3,76	3,74	3,72
Tasa Descuento calculada (RD-Ley 36/2020 art. 56)					6,83%

Tabla 10: Cálculo de la tasa de descuento aplicable

Esta es la tasa de descuento aplicada a todos los escenarios analizados a lo largo de este informe, obteniéndose a través de ella los correspondientes indicadores económico-financieros.

Con base en las hipótesis descritas, en este escenario base ajustado por la Oficina, el concesionario **no alcanzaría a recuperar la inversión**, tal y como se pone de manifiesto en la siguiente tabla:

%	TOTAL	RENTABILIDAD
100,00%	209.976.951,15	Ingresos Previstos
88,98%	186.829.784,44	Ingresos Variables
11,02%	23.147.166,71	Ingresos Fijos
100,00%	-184.678.146,76	Costes Previstos
98,26%	-181.461.255,77	Costes Variables
1,74%	-3.216.890,98	Costes Fijos
	25.298.804,39	Resultado operativo
	12,05%	Rentabilidad operativa
	Tasa de Descuento:	6,83%
	25.298.804,39	Flujos de caja Operativos
	-13.549.330,27	Inversiones
	-13.549.330,27	Inversiones Realizadas
	0,00	Inmovilizado Recibido de la Administración y PAGADO
	0,00	Inmovilizado entregado a la Administración al finalizar y COBRADO
	11.749.474,12	Flujos de Caja con Inversión
	-2.239.350,96	Flujos de Caja Descontados

Tabla 11. Escenario Base ajustado

En consecuencia, el resultado operativo generado en el plazo de duración máximo posible del contrato¹² no permite recuperar la inversión prevista, en términos económico-financieros.

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

Como ya se ha señalado previamente, el Ayuntamiento de Molins de Rei plantea una duración del contrato de 40 años, que se configura como el plazo máximo previsto para una concesión de servicios según lo establecido en el artículo 29.6.a) de la LCSP¹³.

El párrafo primero del artículo 29.6. de la LCSP establece que los contratos de concesión de servicios tendrán un plazo de duración limitado, y establece que

¹² Como se analiza en el epígrafe siguiente, el plazo máximo legalmente establecido en el artículo 29.6 de la LCSP es de 40 años, incluyendo el período inicial de construcción.

¹³ Según este precepto, la duración incluyendo las prórrogas, será de *cuarenta años para los contratos de concesión de obras, y de concesión de servicios que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio.*

se calcula *“en función de las obras y de los servicios que constituyan su objeto y se hará constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.”*

Como se ha analizado en el presente informe, el objeto del presente contrato es la concesión del servicio de gestión y administración de la residencia y centro de día municipal por el Ayuntamiento de Molins de Rei. **La contratación incluye la ejecución de las obras de construcción del edificio de la residencia, así como las obras de urbanización de la parcela donde se ubicará el servicio.**

Según la respuesta al requerimiento realizado por esta Oficina, el Ayuntamiento de Molins de Rei estima que la duración prevista de las obras es de 18 meses. Posteriormente, se iniciaría la concesión del servicio de gestión y administración de la residencia y centro de día municipal para el que establece una duración de 40 años. Por tanto, la duración total proyectada del contrato sería de 41,5 años.

Por tanto, según **la duración definida por el Ayuntamiento, se excede el plazo de duración máximo definido en el antedicho artículo 29.6.a) de la LCSP.**

Además, dentro de dicho plazo máximo para estos contratos de cuarenta años, la duración que se establezca debe justificarse en base 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:

$$\sum_{t=0}^n \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0$$

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.”

Puesto que el presente contrato de concesión se financia con cargo a fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, habrá de estarse a lo dispuesto en el artículo 56 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que establece lo siguiente:

*“En los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios que se financien con cargo a fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el período de recuperación de la inversión a que se refiere el artículo 29 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, será calculado de acuerdo con lo previsto en dicho artículo así como con lo establecido en el 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, mediante el descuento de los flujos de caja esperados por el concesionario, si bien la tasa de descuento a aplicar en estos casos será el **rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del estado a treinta años incrementado en un diferencial de hasta 300 puntos básicos**.*

El instrumento de deuda y el diferencial anteriores que sirven de base al cálculo de la tasa de descuento podrán ser modificados por Orden de la Ministra de Hacienda previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, para adaptarlo a los plazos y condiciones de riesgo y rentabilidad observadas en los contratos del sector público.”

El Ayuntamiento de Molins de Rei ha aplicado el descuento de los flujos de caja del proyecto del siguiente modo: *“Estos Flujos de Caja han sido calculados con una Tasa de descuento determinada según el rendimiento medio de los últimos*

*6 meses en el mercado secundario de la deuda del Estado a treinta años incrementado con un diferencial de 0 puntos*¹⁴.

Si bien es cierto que el literal de la disposición mencionada establece que el diferencial aplicado puede ser *“de hasta 300 puntos básicos”*, **esta Oficina entiende que admitir la tasa de descuento aplicada por el Ayuntamiento supondría implícitamente dejar de reconocer al concesionario “un rendimiento sobre el capital invertido”, tal y como establece el artículo 29.6 de la LCSP, contravendría dicho precepto**¹⁵.

A mayor abundamiento, esta Oficina considera que la postura del Ayuntamiento no se justifica con base en lo dispuesto el artículo 29.9 de la LCSP, que dirige para el cálculo del período de recuperación de la inversión al 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. El artículo 10 de dicho Real Decreto dispone que la tasa de descuento a aplicar para obtener este periodo de recuperación de la inversión tendrá por valor *“(...) 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”*. Sentado lo anterior, esta Oficina no considera aceptable la aplicación de una tasa de descuento con un diferencial inferior a 200 puntos básicos (que es el margen de general aplicación a estos efectos para cualquier para cualquier contrato de concesión) sobre la media del rendimiento medio de la deuda del Estado a treinta años, establecido en el artículo 56 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre.

En la tabla siguiente, se puede observar cómo aplicando un diferencial de 200 puntos básicos al escenario base ajustado por la Oficina, el concesionario **tampoco alcanzaría financieramente a recuperar la inversión**:

¹⁴ La tasa de descuento aplicada por el Ayuntamiento ha sido del 3,85%.

¹⁵ Lo advertido puede ser observado de la misma forma por los potenciales contratistas, lo que podría suponer un riesgo de concurrencia a la licitación del presente contrato.

%	TOTAL	RENTABILIDAD
100,00%	209.976.951,15	Ingresos Previstos
88,98%	186.829.784,44	Ingresos Variables
11,02%	23.147.166,71	Ingresos Fijos
100,00%	-184.678.146,76	Costes Previstos
98,26%	-181.461.255,77	Costes Variables
1,74%	-3.216.890,98	Costes Fijos
	25.298.804,39	Resultado operativo
	12,05%	Rentabilidad operativa
	Tasa de Descuento:	5,83%
	25.298.804,39	Flujos de caja Operativos
	-13.549.330,27	Inversiones
	-13.549.330,27	Inversiones Realizadas
	0,00	Inmovilizado Recibido de la Administración y PAGADO
	0,00	Inmovilizado entregado a la Administración al finalizar y COBRADO
	11.749.474,12	Flujos de Caja con Inversión
	-1.330.240,88	Flujos de Caja Descontados

Tabla 12. Escenario Base ajustado aplicando 200 puntos básicos

7. Análisis de la sostenibilidad financiera del proyecto

Conforme a las consideraciones jurídicas y a los análisis económico-financieros anteriormente realizados, debe afirmarse que para valorar el modelo concesional presentado no puede admitirse una tasa de descuento sin diferencial alguno sobre el rendimiento de la deuda pública de referencia, como plantea el Ayuntamiento, ya que esto **no ofrecería una razonabilidad suficiente** en términos de rentabilidad.

En términos de coste de oportunidad, ante la aplicación de dicha tasa de descuento y de la rentabilidad implícita que conlleva, cualquier licitador no encontraría incentivo en acudir a este procedimiento de contratación, ya que podría obtener el mismo beneficio simplemente acudiendo al mercado de deuda pública del Estado, evitando que tuviera que asumir la ejecución del contrato y el riesgo que ello supone. Es decir, licitar para resultar adjudicatario del contrato

no supondría una mejor alternativa de inversión que el mero hecho de adquirir la deuda pública del estado de referencia.

Por tanto, teniendo en cuenta el análisis expuesto, el contrato no puede tener una duración superior a 40 años (incluyendo el período inicial de construcción), como está previsto para el proyecto de concesión presentado. Además, dentro de ese plazo, el cálculo del período de recuperación de la inversión establecida no admite una evaluación económico-financiera con una tasa de descuento con un diferencial inferior a 200 puntos básicos sobre el rendimiento de la deuda pública a treinta años, al tratarse de un proyecto financiado por los fondos europeos de recuperación, transformación y resiliencia.

Por consiguiente, conforme a la información facilitada en el expediente y teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la inversión del proyecto no se recuperaría en los 40 años de duración máxima legalmente permitida, lo que lleva a concluir que **el proyecto concesional presentado no resulta financieramente sostenible.**

La falta de sostenibilidad financiera hace innecesaria la realización del análisis de la existencia de transferencia de riesgo operacional al concesionario.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Molins de Rei y a los documentos que la acompañan, en relación con la licitación prevista del *“Contrato de concesión de servicios con obra para la gestión de la residencia y centro de día del Ayuntamiento de Molins de Rei”*, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- En relación con la documentación aportada y las estimaciones tanto de demanda e ingresos, como de costes, con las cuestiones que han sido puestas de manifiesto a lo largo de este informe, **se considera que han sido suficientes** para realizar el presente informe preceptivo.
- De los análisis realizados del escenario base, considerado por el organismo solicitante del informe como el más probable en el que se desarrollará el contrato, una vez realizados los ajustes necesarios a juicio de esta Oficina, se concluye que **el proyecto concesional presentado no resulta sostenible financieramente**. El resultado operativo estimado durante los años de duración máxima del contrato establecido en el artículo 29.6.a) de la LCSP, es decir, 40 años incluyendo el período inicial de construcción, **no permite recuperar las inversiones** establecidas en el proyecto.
- Como consecuencia de lo anterior, se recomienda **revisar la planificación del contrato**, en particular sus parámetros económico-financieros, con el fin de establecer un mayor nivel de ingresos y/o un menor volumen de costes que permitan alcanzar un margen o rentabilidad razonable para el concesionario, conforme a la aplicación de una tasa de descuento adecuada, y que responda de forma equilibrada a la transferencia de riesgo operacional que deba ser asumida en la ejecución del contrato.

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 agosto de 2024:

- Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE, no firmada por el competente.
- Acuerdo de autorización de la contratación del servicio.
- Memoria explicativa y justificativa del contrato de la concesión de servicios.
- Estudio de viabilidad Económico-financiero de la concesión de servicios.
- Propuesta de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas, de este contrato.
- Informe favorable de los servicios jurídicos de la Administración.

2. Documentación adicional facilitada el día 3 de octubre de 2024:

- Escrito de respuesta al requerimiento de información adicional.
- Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE, firmada por el competente.
- Estudio de viabilidad Económico-financiero de la concesión de servicios corregido.
- Cálculos estudio económico concesión (Hoja de cálculo del Escenario Base, Escenario Optimista y Escenario Pesimista).
- El proyecto básico y de ejecución de la Residencia para mayores y centro día.
- Aclaraciones a la previsión de demanda de uso.
- Memoria explicativa y justificativa del contrato de la concesión de servicios corregida.
- Informe técnico explicativo de las plantillas de personal.
- Escrito autorizando la obtención del certificado digital a empleado del Ayuntamiento y presentar documentos por medios electrónicos ante diferentes administraciones en nombre del Ayuntamiento.

3. Documentación adicional facilitada el día 17 de octubre de 2024:

- Escrito de respuesta al requerimiento de información adicional relativo a la tasa de descuento aplicada.