

Oficina Nacional de Evaluación

Informe

22024

**Contrato de Concesión del Servicio Público de Atención
Socioeducativa en la Escuela Infantil Europea de Mijas**

Ayuntamiento de Mijas

Diciembre 2022

DATOS DEL EXPEDIENTE

Nº Expediente ONE: 0031/2022

Nº Expediente órgano solicitante: 0085/2022

Tipo de informe: Evaluación básica

Tipo de contrato: Concesión de servicios

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Mijas

Órgano contratación: Concejal Delegado de Contratación

Fecha solicitud inicial: 08/11/2022

Fecha recepción información complementaria: 11/11/2022



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 22 de diciembre 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: 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 <i>“Concesión del Servicio Público de Atención Socioeducativa en la Escuela Infantil Europea de Mijas”</i>	8
4. Elementos económicos del contrato.....	10
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	13
• Calidad de la previsión de demanda	13
• Análisis de la estimación de ingresos en función de la demanda	15
3. Estimación de costes	17
4. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto.....	20
5. Análisis de transferencia de riesgo operacional	24
V. CONCLUSIONES.....	26
ANEXO 1: Documentación del expediente aportada inicialmente con la solicitud de informe, así como la facilitada con posterioridad por el órgano de contratación.	27

INDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Tabla 1: Capacidad máxima del centro	9
Tabla 2: Previsión de los ingresos por ocupación prevista en 2022 y 2023	16
Tabla 3: Importe mensual por servicio según Acuerdo de 3 de febrero de 2020 del Consejo de Gobierno.....	16
Tabla 4: Previsión de ingresos por cursos escolares durante los 5 años de la concesión	17
Tabla 5: Distribución de los costes mínimos necesarios para la prestación del servicio	18
Tabla 6: Gastos de personal estimados para el curso escolar 2022-2023.....	19
Tabla 7: Otros gastos operacionales estimados para el curso 2022-2023.....	20
Tabla 8. Escenario base planteado por la Administración.....	21
Tabla 9. Tasa de descuento según art. 10.2.b) del RD 55/2017	22
Tabla 10. Escenario Punto Muerto	23
Gráfico 1: Evolución de las matriculaciones en la Escuela Infantil Europa entre los años 2016 y 2022	14
Gráfico 2: Representación de la estructura de costes totales del contrato.....	18
Gráfico 3: Distribución de costes e ingresos totales de los cinco años de concesión	25

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 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 del 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, 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

No obstante, tratándose en este caso de un proyecto de licitación, cuyo valor estimado del contrato, calculado conforme a lo establecido en el artículo 101 de la LCSP (que después se analiza), no supera doce millones de euros, el contenido del informe preceptivo que debe emitir la ONE tiene carácter de evaluación básica, con los mismos objetivos de análisis señalados en el apartado 3 del artículo 7 de la Orden ONE, pero con los elementos de simplificación que se indican en el artículo 9 de esa misma norma.

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 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 8 de noviembre de 2022, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónico de la ONE, la solicitud formulada por parte del Ayuntamiento de Mijas para la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con la licitación prevista por este Ayuntamiento de la “*Concesión del Servicio Público de Atención Socioeducativa en la Escuela Infantil Europea de Mijas.*” La solicitud fue realizada por el Alcalde del municipio, siendo el Concejal Delegado de Contratación el órgano de contratación (Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, sesión extraordinaria y urgente de 26 de noviembre de 2019)².

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

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

- **Aspecto subjetivo:** El solicitante es el Ayuntamiento de Mijas, 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, al margen del estudio que después se realiza acerca de la existencia o no de transferencia del riesgo operacional, ha sido calificado por la propia Administración solicitante como contrato de concesión de servicios en virtud de lo previsto en el artículo 15 de la LCSP, habiendo sido informado favorablemente por los servicios jurídicos del Ayuntamiento.

Adicionalmente, considerándolo formalmente a priori como un contrato de concesión de servicios, se comprueba que existe aportación pública 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, la solicitud de informe realizada por el Ayuntamiento de Mijas a la ONE resulta formalmente admisible.

² La relación de documentos que se acompañaron inicialmente a la solicitud, así como los aportados posteriormente, el día 11 de noviembre de 2022, a petición de esta Oficina, puede consultarse en el Anexo de este informe.

3. Objeto del contrato de “*Concesión del Servicio Público de Atención Socioeducativa en la Escuela Infantil Europea de Mijas*”.

El presente contrato tiene por **objeto** la concesión del Servicio Público de Atención Socioeducativa de la Escuela Infantil Europea de Mijas, que actualmente se encuentra en funcionamiento³.

Situada en la Avenida del Limonar, en la zona de la Cala del Municipio de Mijas, esta Escuela Infantil consta de una superficie construida de 1.625 m² más 889 m² de patios, porches y terrazas, todo ello distribuido en 3 plantas. Se encuentra completamente dotada de mobiliario y de todos los elementos necesarios para desarrollar la actividad en todas sus aulas, cocina, comedor, despachos, recepción, patios de juegos y otras dependencias.

El centro, de carácter municipal, prestará un servicio integral de Educación Infantil de Primer Ciclo (0-3 años) que comprende:

- Aula de Acogida.
- Servicio de Atención Socioeducativa.
- Servicio de comedor.
- Taller de Juegos.

Los servicios descritos en el párrafo anterior, se prestarán obligatoriamente de lunes a viernes, en el periodo comprendido entre el 1 de septiembre y el 31 de julio de cada curso escolar, en el siguiente rango de horas:

- **Aula matinal.** Este servicio, que se prestará entre las 7:30 y las 9:00 horas, se basará en la búsqueda del entretenimiento de los niños, la adquisición de hábitos de higiene y socialización, la detección y/o valoración de posibles anomalías físicas, psíquicas y/o sensoriales y la identificación de posibles situaciones de falta de protección infantil.
- **Atención Socioeducativa.** Entre las 9:00 y las 17:00 horas, los niños y niñas se distribuirán en los grupos correspondientes para llevar a cabo las programaciones pedagógicas establecidas, incidiendo, entre otros aspectos, en aquellos que estén relacionados con la identidad y autonomía personal, el descubrimiento del medio físico y social o contenidos transversales para la educación en igualdad de oportunidades de ambos sexos.
- **Servicio de comedor.**
- **Taller de Juegos.** El establecimiento de este servicio, destinado a la práctica de actividades pedagógicas de entretenimiento y juego, estará

³ Se han facilitado los datos históricos de matriculaciones desde el año 2016, aunque en el expediente consta que su gestión pasó a ser municipal desde el año 2018.

supeditado a una demanda mínima de ocho usuarios⁴ y se llevará a cabo en la franja horaria comprendida entre las 17:00 y las 20:00 horas.

El uso y abono de horario ampliado (aula matinal y/o taller de juegos) conllevará el servicio de desayuno y/o merienda, dentro del precio establecido.

Al margen de estos servicios, el Pliego de Prescripciones Técnicas particulares (PPT) ofrece al concesionario la posibilidad de ofertar una escuela de verano en el mes de agosto, prestando los servicios de Aula de Acogida, Servicio de Atención Socioeducativa, Servicio de Comedor y Taller de Juegos, siempre que lo demanden al menos 20 alumnos. Este servicio será abonado por los usuarios aplicando las tarifas ofertadas por la empresa adjudicataria conforme a su estudio económico y aprobación del Ayuntamiento.

La escuela cuenta con 148 plazas autorizadas por la Junta de Andalucía, por curso escolar, distribuidas en 10 aulas que, según los ratios establecidos por el Decreto 149/2009, de 12 de mayo, dan la siguiente configuración de capacidad máxima del centro:

EDAD	RATIO	AULAS	TOTAL NIÑOS
0-1 año	8	2	16
1-2 años	13	4	52
2-3 años	20	4	80

Tabla 1: Capacidad máxima del centro

En cuanto al alcance de las prestaciones, actividades y servicios, que deben ser realizados por el contratista, se resumen en la gestión de los siguientes programas:

- La prestación de un servicio integral de Atención Socioeducativa y Asistencial, correspondiente al Primer Ciclo de Educación Infantil (de 0 a 3 años) en horario comprendido entre las 7:30 y las 17:00 horas, de lunes a viernes, desde el 1 de septiembre hasta el 31 de julio de cada curso escolar.
- La prestación y gestión de servicio de comedor.
- La prestación y servicio de taller de juegos.
- La prestación opcional del servicio de escuela de verano durante el mes de agosto.
- La organización, administración y dirección de la Escuela Infantil.
- La recaudación de las cuotas.

⁴ Se recomienda revisar esta cifra, ya que el PPT recoge que para poder prestar este servicio será necesario un mínimo de 8 usuarios, mientras que el estudio de viabilidad incrementa esta cifra hasta los 10 usuarios.

- La realización de todas las tareas necesarias para garantizar la conservación, limpieza y el mantenimiento de la Escuela Infantil en las mejores condiciones.

La **duración** prevista por el Ayuntamiento solicitante para el contrato de concesión será de **3 años**, con posibilidad de prórroga de hasta **2 años adicionales**.

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

80110000-8: “*Servicios de enseñanza preescolar*”.

80490000-5: “*Explotación de un centro educacional*”.

4. Elementos económicos del contrato

El **sistema de retribución al concesionario** previsto en este contrato vendrá determinado por:

- **Ingresos fijos**. De la documentación aportada por el Ayuntamiento de Mijas, se considera que únicamente tienen la consideración de ingresos fijos las aportaciones máximas monetarias de carácter trimestral destinadas a sufragar los gastos no operacionales. Estos ingresos fijos representan un 10,64% de los ingresos totales de la concesión.
- **Ingresos variables**. Tienen la consideración de ingresos variables aquellos que son obtenidos por el concesionario como consecuencia de la prestación de los servicios a los usuarios. Estos ingresos, a su vez, proceden de:
 - o Las cuotas que abonan los alumnos para la prestación del servicio de atención socioeducativa, que representan el 68,56% del total de los ingresos.
 - o Las cuotas que recibe el concesionario por el servicio de comedor, que representan el 22,62%.

Asimismo, en relación a los ingresos variables, hay que tener en cuenta, que en el estudio de viabilidad se ha estimado que se producirá una merma efectiva del 2% sobre la suma de ingresos variables atendiendo a las incidencias que pueden producirse en la gestión y ejecución del

⁵ Reglamento (CE) nº 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 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 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

contrato⁶. Este porcentaje provoca una minoración del 1,82% del total de ingresos que el concesionario podrá dejar de ingresar.⁷

Por lo tanto, a la vista de lo expuesto anteriormente, los **ingresos variables** en este contrato representan el **89,36%** de los ingresos totales de la concesión, frente al **10,64%** de los **ingresos fijos**.

El **presupuesto base de licitación (PBL)** del contrato, de acuerdo con el PCAP, asciende a la cantidad de 184.528,74€ (IVA incluido).

El importe del **valor estimado (VE)** del contrato alcanza la cifra de 2.938.142,06€ (I.V.A. no incluido) cuyo desglose es el siguiente:

- Importe neto de la cifra de negocios durante tres años: 1.549.388,36€
- Importe de las prórrogas (2 años): 1.076.067,68€
- Primas o pagos a candidatos o licitadores durante toda la ejecución del contrato⁸: 312.686,02€ Esta cantidad corresponde a la aportación municipal, que tiene carácter de ingresos fijos para el contratista.

La licitación se realizará por vía ordinaria, mediante el procedimiento restringido.

El objeto de este contrato no se divide en lotes.

En este contrato no procederá la revisión de precios.

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

⁶ Este porcentaje, ha sido estimado por el Ayuntamiento de Mijas atendiendo a las incidencias reportadas por la actual empresa gestora, y se corresponde con:

- Cuotas mensuales incompletas de alumnos que se dan de baja o de alta en fechas que no se corresponden con los meses naturales.
- Cuotas no subvencionadas de los hijos de los empleados de la empresa, para quienes el servicio es gratuito, por así establecerlo el Convenio Colectivo de centros de asistencia y educación infantil del 26 de julio de 2019.
- Importes correspondientes a impagos.

⁷ El cálculo es el siguiente:

- Ingresos variables sin merma: $68,56\% + 22,62\% = 91,18\%$.
- Merma o minoración estimada: $91,18\% \times (-2\%) = (-1,82\%)$.
- Porcentaje minorado de ingresos variables sobre los totales: $91,18\% - 1,82\% = 89,36\%$.
- Sobre los ingresos totales: Ingresos variables 89,36%; Ingresos fijos: 10,64%

⁸ Denominación así reflejada en el PCAP.

sobre los elementos que se contienen en el proyecto de contratación presentado por el Ayuntamiento de Mijas.

A partir del mismo, 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 el artículo 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

Del análisis de la documentación aportada por la Administración que conforma el expediente del contrato de concesión de servicios objeto de este informe, destacan los siguientes aspectos económico-financieros:

- En el estudio de viabilidad facilitado por el Ayuntamiento de Mijas, se establece que **la concesión está planteada sin inversión asociada**, puesto que dicha Administración contratante proporcionará al concesionario, sin contraprestación económica alguna, los activos necesarios para prestar el servicio. Esto determina que la duración prevista del contrato no podrá ser superior a 5 años a tenor de lo establecido en el artículo 29.6 de la LCSP. En el caso objeto de estudio, la duración planteada del contrato es de 3 años, con posibilidad de prórroga por otros 2 años más, con lo que la duración máxima de la concesión sería de 5 años y, por lo tanto, se encontraría dentro del límite temporal establecido en la Ley. Por ello, al no tener inversión asociada y

no superar el plazo máximo de 5 años, **no es necesario realizar un estudio del periodo de recuperación de la inversión ni de la tasa de descuento necesaria para su cálculo.**

- Por otro lado, el estudio de viabilidad establece una previsión de ingresos y de gastos para el periodo concesional, distinguiéndose⁹ entre:
 - **Ingresos fijos**, de origen público, que son aquellos que aporta la Administración¹⁰ para garantizar la viabilidad del contrato y que representan el 10,64% del total de los ingresos, e **ingresos de naturaleza variable**, procedentes de los abonos efectuados por los usuarios del servicio al concesionario, que se corresponden con el 89,36% restante.
 - **Gastos fijos y variables.** El concesionario tiene una serie de **costes fijos mínimos** necesarios para la prestación del servicio, siendo los **costes de personal** el principal, al representar el **75,04% del total**, habiéndose previsto en los cálculos un incremento medio del 1,7% anual a lo largo de la duración del contrato; seguido de los costes destinados a hacer frente a los gastos de comedor (8,08%), contratos de suministros, que representan el 6,62%, los gastos de conservación, vigilancia y seguridad, representados con el 4,88%, para finalizar con otros de carácter más general, que representan en conjunto el 5,38%, (gastos de material docente y de administración u otros gastos).
- Cabe mencionar que la prestación del servicio objeto del presente contrato está **exenta de IVA.**

2. Ingresos y sistema de retribución al contratista

- **Calidad de la previsión de demanda**

Para el cálculo de la previsión de la demanda, la Administración contratante ha tenido en cuenta dos criterios: la población del municipio y la oferta de la zona objeto del presente contrato, tal y como se recoge en el Anexo 2 del estudio de viabilidad.

⁹ La división de los ingresos y gastos en fijos y variables ha intentado deducirse por esta Oficina a partir del análisis la información facilitada, al no haberlo recogido expresamente el Ayuntamiento en el estudio de viabilidad.

¹⁰ La relación a la aportación municipal el PPT establece que el Ayuntamiento de Mijas se compromete a transferir una cantidad que cubra los gastos no operaciones, teniendo la consideración de aportaciones máximas anuales, siendo el concesionario el responsable del abono de los mismos.

Si atendemos a la población del Ayuntamiento de Mijas, tanto los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) como los del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía recogen una tendencia alcista, provocada por el incremento de construcción de vivienda y por el saldo migratorio favorable que se está produciendo por un efecto retorno tras la pandemia provocada por el Covid-19. Ejemplo de ello es el incremento anual del 5% de la población que se produjo en enero de 2022, respecto a esa misma fecha del año anterior. Asimismo, las previsiones del INE esperan que se produzca un crecimiento de la natalidad durante el período de duración del contrato.

En relación con el segundo criterio objeto de estudio, la oferta de plazas de las escuelas infantiles del municipio de Mijas, se estima que ésta cubre en torno a un 56% de la demanda potencial (población total de 0 a 3 años), aunque existen diferencias significativas entre zonas.

El Ayuntamiento de Mijas, en el mentado estudio de viabilidad, contempla para el curso 2022-2023 una cifra de 147 alumnos matriculados, si bien, la capacidad máxima de la escuela es de 148 plazas. Entiende el consistorio que incluso esta previsión inferior únicamente en una plaza a la capacidad máxima es conservadora ya que a la vista de los datos de evolución y del entorno, considera probable que en los próximos cursos la Escuela alcance su ocupación total, es decir 148 plazas.

El siguiente gráfico, incorporado por el Consistorio al estudio de viabilidad, muestra la evolución de las matriculaciones de la Escuela Infantil Europa en el periodo comprendido entre los años 2016-2022:

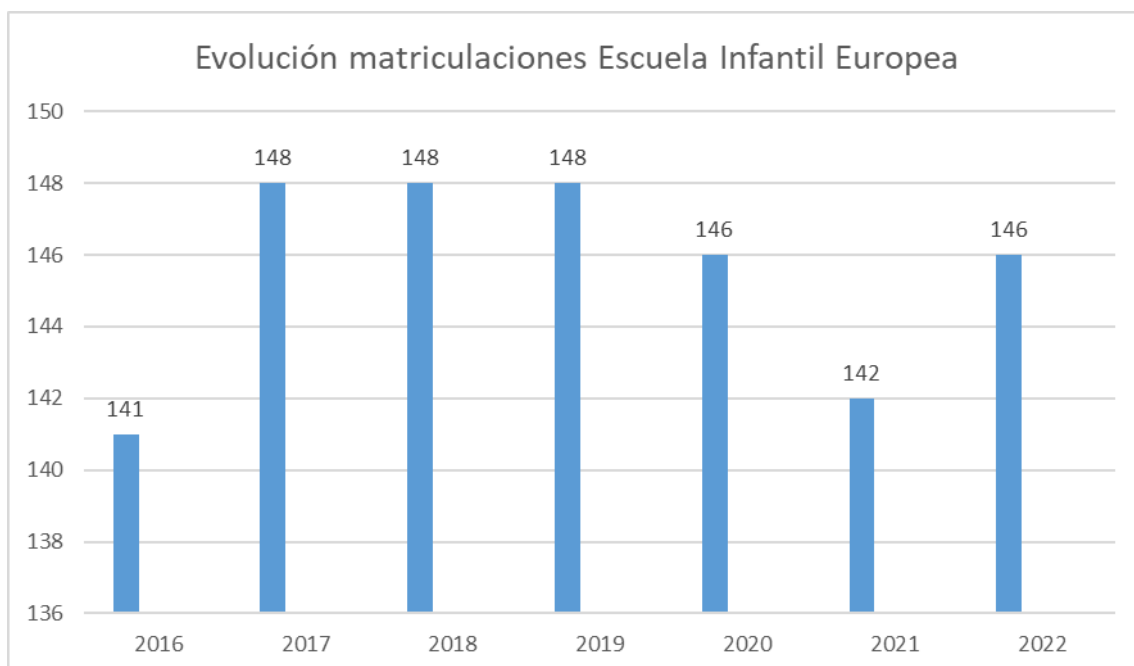


Gráfico 1: Evolución de las matriculaciones en la Escuela Infantil Europa entre los años 2016 y 2022

En el diagrama de barras se aprecia una leve caída de alumnos en los ejercicios 2020 y 2021, pasando en estos dos años a 146 y 142 alumnos, motivada, principalmente, por el impacto del Covid19. No obstante, a pesar de ello, la ocupación siguió siendo prácticamente total.

Asimismo, partiendo de la información que contiene el estudio de viabilidad, la demanda del servicio de comedor se fija, para el curso 2022-2023, en 145 alumnos. Esta cifra ha sido obtenida de la información suministrada por la actual empresa gestora, que reporta un porcentaje de uso de este servicio en un 99% sobre el total de matriculaciones.

A la vista de los datos históricos y teniendo en cuenta la información que contiene tanto el estudio de viabilidad como el PPT, la ocupación esperada de la capacidad máxima del Centro para los próximos años se moverá en el intervalo del 98 al 100%.

De acuerdo con lo expuesto en los párrafos anteriores y tras el análisis de la demanda prevista con las hipótesis expuestas, se concluye que la misma se ha estimado de forma razonable y realista.

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

La Administración ha estimado la demanda del servicio, y por ende, los ingresos, en base a los datos históricos que, como se ha mencionado en el apartado anterior, hacen mención expresa al comportamiento de estas variables durante el periodo comprendido entre los años 2016-2022.

Según el estudio de viabilidad, las previsiones de ingresos incluidas en las cuentas de resultados para el curso 2022-2023, que proceden de las cuotas de atención socioeducativa y de comedor se reflejan en la siguiente tabla:

SERVICIOS PRESTADOS	OCUPACIÓN PREVISTA 2022-2023
Servicio de atención socioeducativa	147
Aulas de 0-1 año (2 unidades)	16
Aulas de 1-2 años (4 unidades)	52
Aulas de 2-3 años (4 unidades)	80
Servicio de comedor	146
TOTAL INGRESOS 2022-2023	506.945,73€
Atención socioeducativa (240,53€/plaza/mes)	388.937,01€
Comedor (80,18€/plaza)	128.354,55€
Minoraciones posibles en ingresos (2%)	-10.345,83€

Tabla 2: Previsión de los ingresos por ocupación prevista en 2022 y 2023

Tal y como se ha expuesto en los puntos anteriores, los ingresos de esta concesión están compuestos mayoritariamente por ingresos variables, ya que dependen de los usuarios del servicio, y su importe viene determinado por un precio mensual, que está fijado en el Acuerdo de 3 de febrero de 2020 del Consejo de Gobierno, por el que se regulan la cuantía y las bonificaciones de los precios públicos aplicables a los centros de educación infantil de primer ciclo titularidad de la Junta de Andalucía, tal y como se indica a continuación:

Concepto	Importe mensual
Atención socioeducativa y asistencial	240,53€ mensuales
Servicio de comedor	80,18€ mensuales
Taller de juegos ¹¹	63,64€ mensuales/2,90€ diarios

Tabla 3: Importe mensual por servicio según Acuerdo de 3 de febrero de 2020 del Consejo de Gobierno

¹¹Los ingresos procedentes de esta actividad no han sido objeto de análisis en el estudio de viabilidad del presente contrato, al poderse considerar marginales y estar condicionados por la existencia de una demanda mínima de alumnos.

Por último, en relación con los precios, el operador no tiene ningún poder para llevar a cabo una modificación de estos importes establecidos por Ley, con lo cual no puede actuar sobre este parámetro para ajustar la oferta y la demanda.

Sin embargo, según la documentación del expediente, estas tarifas podrán ser objeto de bonificación, de forma que los importes no satisfechos por los usuarios sean subvencionados por la Administración Autonómica.

En todo caso, las aportaciones procedentes de la cuota de escolarización, independientemente de quien efectúe el abono de dicho importe (sean los usuarios del servicio, o en su defecto, la Junta de Andalucía), serán percibidos íntegramente por el concesionario.

En virtud del escenario base planteado por la Administración contratante, se presenta el siguiente desglose de ingresos estimados para el periodo concesional, que el Ayuntamiento vincula con la evolución del IPC a partir del curso 2023-2024:

	Previsión resultados por cursos escolares				
	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027
VARIACIÓN prevista IPC	Precios abril 2022	2%	1,60%	1,60%	1,60%
Total ingresos	567.321,85	578.668,28	587.926,97	597.333,81	606.891,15
Atención socioeducativa	388.937,01	396.715,75	403.063,20	409.512,21	416.064,41
Comedor	128.354,55	130.921,64	133.016,39	135.144,65	137.306,96
Minoraciones en ingresos procedentes de cuotas (2%)	-10.345,83	-10.552,75	-10.721,59	-10.893,14	-11.067,43
Aportaciones municipales	60.376,12	61.583,64	62.568,98	63.570,08	64.587,20

Tabla 4: Previsión de ingresos por cursos escolares durante los 5 años de la concesión

3. Estimación de costes

La concesión analizada **no** prevé la realización de **inversiones** por parte del concesionario, ya que la Administración contratante proporcionará los activos necesarios para prestar el servicio sin contraprestación económica alguna. Por lo tanto, en aplicación del artículo 29.6 de la LCSP, esta concesión de servicios no puede extenderse más allá de los cinco años, sin que haga falta hallar la tasa de descuento para calcular el periodo de recuperación de la inversión.

En cuanto a la estructura de costes soportados por el concesionario, según la documentación obrante en el expediente, la distribución de los costes totales queda reflejada en el siguiente gráfico:

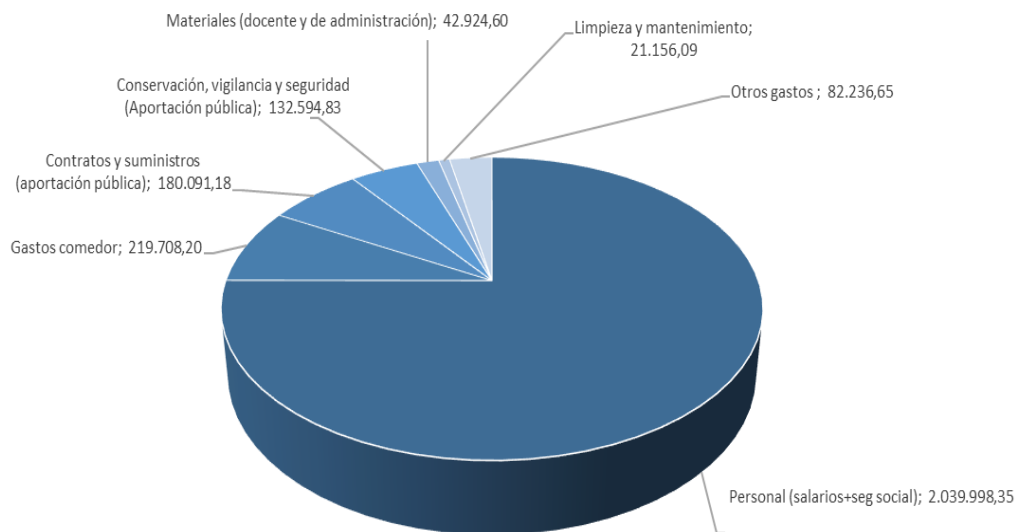


Gráfico 2: Representación de la estructura de costes totales del contrato

Mientras que los costes mínimos, de carácter fijo, necesarios para la prestación del servicio, son los que se recogen a continuación:

Costes estimados	Total contrato (3 años)	Total prórrogas (2 años)	Peso total
Personal	1.203.885,98€	836.112,37€	75,04%
Gastos operacionales	216.006,55€	150.018,99€	13,46%%
Gastos operacionales no	184.528,73€	128.157,28€	11,50%
TOTAL ESTIMADO	1.604.421,26€	1.114.288,64	100%

Tabla 5: Distribución de los costes mínimos necesarios para la prestación del servicio

Como se puede observar, en base a la tabla anterior, la principal partida de los costes se corresponde con los **gastos de personal**, que representan un **75,04%** del total.

En concreto, estos gastos estimados por la Administración para el curso 2022-2023 son los siguientes:

PLANTILLA CURSO 2022-2023	UNIDADES	IMPORTES PREVISTOS PARA EL CURSO 2022-2023
Dirección		
Dirección pedagógica 12 meses	1	32.975,85€
Personal de aula		
Personal Educación Infantil 12 meses	2	48.803,89€
Personal Educación Infantil 11 meses	10	168.456,66€
Personal Auxiliar 11 meses	2	27.577,71€
Personal de servicios		
Personal de cocina 11 meses	1	19.209,40€
Personal de limpieza 12 meses	2	21.779,67€
Personal de administración 12 meses	1	20.429,72€
Personal de mantenimiento 12 meses	1	12.571,09€
Otros costes incluidos		
Personal auxiliar para sustitución de vacaciones	2.471,47 horas	30.379,58€
Coste del absentismo (3%)		11.716,93€
TOTAL DE GASTOS DE PERSONAL		393.900,50€

Tabla 6: Gastos de personal estimados para el curso escolar 2022-2023

El cuadro que se presenta a continuación refleja los importes correspondientes a las previsiones de gastos, que junto a los gastos de personal, configuran el bloque denominado por el Ayuntamiento de Mijas como **gastos operacionales**, ascendiendo su importe, para el curso 2022-2023, a 70.675,37€, lo que representa un **13,46%** del total de gastos.

OTROS GASTOS OPERACIONALES	IMPORTES PREVISTOS PARA EL CURSO 2022-2023
Gastos de comedor	42.423,16€
Material docente y equipamiento aulas	7.535,75€
Material de administración	452,50€
Limpieza y mantenimiento básico diario	4.085,00€
Otros gastos	15.878,96€
Total otros gastos operacionales	70.675,37€

Tabla 7: Otros gastos operacionales estimados para el curso 2022-2023

Por último, la Administración hace referencia a unos gastos “no operacionales”, ya que no están ligados directamente a la prestación del servicio del concesionario. Estos gastos los conforman los procedentes de la conservación, vigilancia, seguridad y consumos de suministros básicos, que vienen marcados por las características propias del inmueble y de sus instalaciones, propiedad del Ayuntamiento.

Los **gastos no operaciones** previstos para el curso 2022-2023 ascienden a un total de 60.376,12€, representando el **11,5%** restante del total de gastos.

4. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto.

El escenario base esperado que ha estimado el Ayuntamiento de Mijas (escenario 1) para los cinco años de duración del contrato parte de las siguientes premisas:

- Vigencia inicial de 3 años con opción a prórroga por 2 años adicionales.
- La tarifa del servicio será fijada por la Junta de Andalucía, cuya estimación se realiza con la expectativa de incremento del IPC, según se ha expuesto al final del apartado 2 del presente epígrafe.¹²
- No se prevé incremento en los usuarios del servicio a lo largo de la vigencia de la concesión.

¹² Las tarifas actuales se fijaron mediante Acuerdo de la Junta de Andalucía de 2020.

- Se prevé incremento de los costes asociados al servicio, según los índices publicados por el INE.
- La previsión de ocupación del centro (alumnos) se establece en 147 (99,32% de la ocupación total).
- La previsión del uso del comedor es de 145,53 alumnos de media (98,33% de la ocupación total).
- No se cuantifica el uso de los talleres educativos ni de la escuela de verano, por lo que no se incorporan por ellos ni ingreso ni coste alguno.

Aplicando las anteriores hipótesis, el escenario base sería:

%	TOTAL	RENTABILIDAD	0	1	2	3	4	5
			Hasta el inicio del periodo de concesión	Año 2023	Año 2024	Año 2025	Año 2026	Año 2027
100,00%	2.938.142,05	INGRESOS Previstos	0,00	567.321,85	578.668,28	587.926,98	597.333,80	606.891,14
89,36%	2.625.456,03	Ingresos VARIABLES	0,00	506.945,73	517.084,64	525.358,00	533.763,72	542.303,94
10,64%	312.686,02	Ingresos FIJOS	0,00	60.376,12	61.583,64	62.568,98	63.570,08	64.587,20
100,00%	-2.718.709,85	COSTES Previstos	0,00	-524.951,98	-535.451,02	-544.018,24	-552.722,53	-561.566,09
22,01%	-598.337,90	Costes - VARIABLES	0,00	-115.532,25	-117.842,90	-119.728,38	-121.644,04	-123.590,34
77,99%	-2.120.371,95	Costes - FIJOS	0,00	-409.419,73	-417.608,12	-424.289,85	-431.078,49	-437.975,75
	219.432,20	MARGEN OPERATIVO		42.369,87	43.217,26	43.908,74	44.611,27	45.325,05
	7,47%	RENTABILIDAD OPERATIVA		7,47%	7,47%	7,47%	7,47%	7,47%
	219.432,20	Flujos de Caja	0,00	42.369,87	43.217,26	43.908,74	44.611,27	45.325,05
Tasa de Descuento :	4,76%							
	190.994,34	Flujos de Caja DESCONTADOS	0,00	40.445,99	39.381,65	38.194,95	37.044,01	35.927,75
		Flujos de Caja Acumulados Descontados	0,00	40.445,99	79.827,64	118.022,59	155.066,60	190.994,34

Tabla 8. Escenario base planteado por la Administración

La rentabilidad operativa del proyecto de concesión ascendería al 7,47% anual, siendo el valor actual neto 190.994,34€.

La tasa de descuento calculada se ha realizado conforme al artículo 10 del RD 55/2017, que establece que “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”.

A pesar de que en el contrato no está prevista ninguna inversión en inmovilizado, se ha utilizado la tasa de descuento indicada, con el objeto de informar de los flujos de caja descontados y el cálculo Valor Actual Neto (VAN) del proyecto.

Para dicho cálculo se han tenido en cuenta los siguientes valores:

Deuda del Estado Español a diez años (Fuente: Banco de España)					
jun-22	jul-22	ago-22	sep-22	oct-22	nov-22
2,65	2,33	2,18	2,95	3,31	3,11

Tasa Descuento calculada (RD 55-2017 art. 10.2.b)	4,76%
---	-------

Tabla 9. Tasa de descuento según art. 10.2.b) del RD 55/2017

A continuación, como escenario alternativo, desde esta Oficina se ha calculado el punto muerto del proyecto.

Para llegar al punto muerto del proyecto sería necesario reducir el número de los alumnos del servicio escolar y también los costes variables que deberá soportar el contratista. De todos los conceptos de costes del proyecto se considera que, ante una reducción de usuarios, se verán disminuidos al menos los gastos de comedor, puesto que se considera notablemente más rígidas a la baja las partidas de costes de personal, material docente y educativo, suministros y los de conservación y vigilancia, y por tanto puede que no se vean alterados de forma significativa ante la disminución de alumnos.

En concreto, la disminución de usuarios que llevaría al escenario en que la rentabilidad resultase cero sería una **reducción de matrículas de un 8,70%**, lo que conllevaría también una disminución de usuarios del servicio de comedor en el mismo porcentaje, aunque con un impacto menor en el resultado, ya que se estima que la minoración usuarios conllevaría también una reducción de los costes asociados a este servicio de aproximadamente el 50%, al considerarse que la distribución entre costes fijos y costes variables se encuentra en dicha proporción.

Bajo estas hipótesis, el escenario a partir del cual el concesionario incurriría en pérdidas es aquel en el que el número de alumnos fuese 133 o menos y los usuarios del comedor fueran 132 o menos.

A continuación, se muestra la tabla con los flujos obtenida con la disminución del número de usuarios:

%	TOTAL	RENTABILIDAD	0	1	2	3	4	5
			Hasta el inicio del periodo de concesión	Año 2023	Año 2024	Año 2025	Año 2026	Año 2027
100,00%	2.709.727,4	INGRESOS Previstos	0,00	523.217,57	533.681,92	542.220,83	550.896,36	559.710,70
88,46%	2.397.041,4	Ingresos VARIABLES	0,00	462.841,45	472.098,28	479.651,85	487.326,28	495.123,50
11,54%	312.686,0	Ingresos FIJOS	0,00	60.376,12	61.583,64	62.568,98	63.570,08	64.587,20
100,00%	-2.709.723,8	COSTES Previstos	0,00	-523.216,87	-533.681,21	-542.220,11	-550.895,63	-559.709,96
21,75%	-589.351,8	Costes - VARIABLES	0,00	-113.797,14	-116.073,09	-117.930,25	-119.817,14	-121.734,21
78,25%	-2.120.371,9	Costes - FIJOS	0,00	-409.419,73	-417.608,12	-424.289,85	-431.078,49	-437.975,75
3,59	MARGEN OPERATIVO	0,70	0,71	0,72	0,73	0,74		
0,00%	RENTABILIDAD OPERATIVA	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	
3,59	Flujos de Caja	0,00	0,70	0,71	0,72	0,73	0,74	
Tasa de Descuento :	4,76%							
3,13	Flujos de Caja DESCONTADOS	0,00	0,67	0,64	0,63	0,60	0,58	

Tabla 10. Escenario Punto Muerto

Tal y como se ha expuesto en el apartado 2 del presente informe, y según los datos disponibles de demanda histórica de usuarios que se reflejan en el estudio de viabilidad, en toda la serie histórica no existe una demanda de usuarios inferior a 141 alumnos. Debido a esto, parece poco probable que pudiera producirse un escenario en el que la demanda de plazas disminuyera hasta 133 alumnos, descartando -por tanto- que pudiera tener lugar en condiciones normales de funcionamiento.

5. 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 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 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 desdénable.”*

Para analizar la transferencia del riesgo operacional se muestra a continuación la estructura de ingresos y costes de esta concesión en el escenario base planteado por la Administración con una duración máxima de 5 años.

Según lo reflejado en la memoria explicativa del expediente, el Ayuntamiento de Mijas considera que se transfiere el riesgo operacional al concesionario puesto que los pagos que la Administración garantiza al concesionario únicamente alcanza el 10,64% del total de ingresos, exponiendo que el resto de los ingresos no están asegurados, quedando expuestos a las incertidumbres del mercado. Asimismo, indica que el importe correspondiente a los ingresos de la aportación municipal no cubre los costes derivados de la explotación, circunstancia que efectivamente puede observarse en el siguiente gráfico que muestra la distribución de los costes e ingresos totales en los cinco años de duración del contrato proyectado:

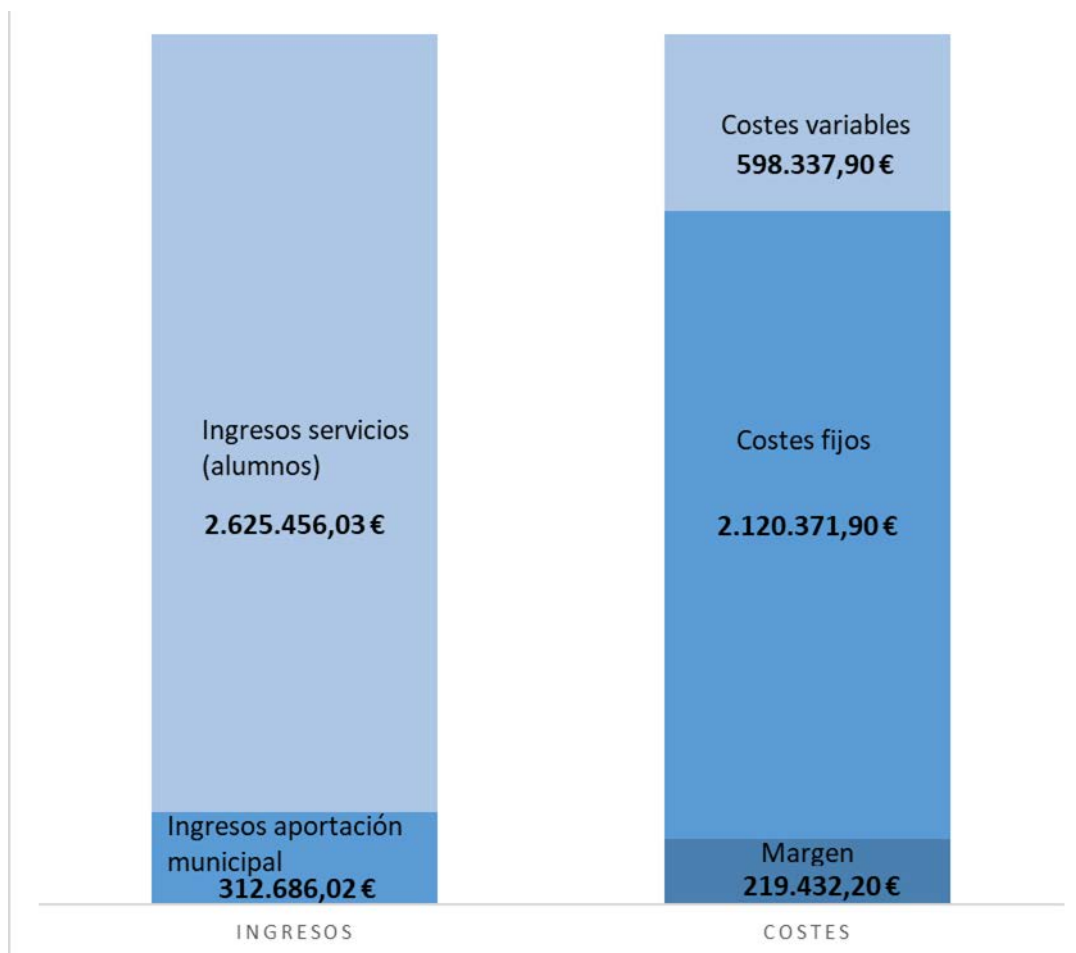


Gráfico 3: Distribución de costes e ingresos totales de los cinco años de concesión

A pesar de ello, aunque se puede constatar que la aportación municipal no es suficiente para cubrir los costes de explotación, tal y como alega el Ayuntamiento de Mijas, las disminuciones de demanda necesarias para llegar al punto muerto del proyecto, que generarían ingresos que no fueran suficientes para cubrir los costes del servicio (menos de 133 usuarios), son situaciones que parece poco probable que se produzcan, dada la madurez del servicio que se ofrece y la ocupación histórica de plazas de la guardería que se muestra en la anterior “Tabla 2. Demanda histórica de usuarios en la escuela”. En dicha tabla se observa que el número mínimo de usuarios en los últimos siete años fue de 141, muy por encima del escenario señalado de punto muerto del proyecto.

En consecuencia, teniendo en cuenta todas estas hipótesis y tras la revisión de ingresos y costes y el análisis de los escenarios planteados por la Administración, esta Oficina **no identifica un grado suficiente de incertidumbre** para entender que exista **transferencia de riesgo operacional** al concesionario.

V. CONCLUSIONES

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Mijas y a los documentos que la acompañan, en relación con la licitación prevista por dicho Ayuntamiento de la Concesión del Servicio Público de Atención Socioeducativa en la Escuela Infantil Europea de Mijas, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- En relación con la documentación aportada y las estimaciones tanto de demanda e ingresos, como de inversiones y costes, con las puntualizaciones que han sido puestas de manifiesto a lo largo de este documento, se considera que han sido suficientes para realizar el presente informe preceptivo de evaluación básica, conforme a lo previsto en el artículo 9 de la Orden ONE.
- No existen objeciones al plazo de duración máxima prevista en el contrato, de tres años con una posible prórroga de dos años adicionales, ya que dicho plazo se encuentra dentro del máximo de 5 años regulado en el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP, teniendo en cuenta además que no existen inversiones previstas en el proyecto.
- Respecto a la transmisión de riesgo operacional al contratista, se concluye 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 1: DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA INICIALMENTE CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD POR EL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN.

1. Documentación que acompañó a la solicitud formulada el día 8 de noviembre de 2022:

- Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE.
- Memoria explicativa del objeto del proyecto de contratación, mediante concesión del Servicio Público, de Atención Socioeducativa en la escuela infantil europea de Mijas.
- Estudio de viabilidad económico-financiero del proyecto de gestión indirecta del contrato de concesión del Servicio Público de Atención Socioeducativa en la escuela infantil Europea de Mijas.
- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir en la adjudicación y ejecución de la concesión del servicio de gestión indirecta del contrato de concesión del Servicio Público de Atención Socioeducativa en la escuela infantil Europea de Mijas.
- Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares de la licitación para la concesión del servicio integral de Atención Socioeducativa y asistencia a prestar en la escuela infantil municipal Europea de Mijas.
- Informe del servicio jurídico sobre los pliegos.

2. Documentación adicional facilitada el día 11 de noviembre de 2022:

- Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares de la licitación para la concesión del servicio integral de Atención Socioeducativa y asistencia a prestar en la escuela infantil municipal Europea de Mijas, en formato accesible.