

Oficina Nacional de Evaluación Informe

23003

Contrato de concesión de servicios del equipamiento de Aieteko Topalekua

Ayuntamiento de Donostia – San Sebastián

Marzo 2023

DATOS DEL EXPEDIENTE

Nº Expediente ONE: 0004/2023

Nº Expediente órgano solicitante: 2022/011

Tipo de informe: Evaluación básica

Tipo de contrato: Concesión de servicios

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián

Órgano contratación: Junta de Gobierno Local

Fecha solicitud: 10/02/2023



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 10 de marzo de 2023. 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	4
1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación	4
2. Objeto y alcance del informe de la Oficina Nacional de Evaluación	5
II. EXPEDIENTE	6
1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación	6
2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.	6
3. Objeto del contrato de concesión de servicios del equipamiento “Aieteko Topalekua” en el término municipal de Donostia-San Sebastián.....	7
4. Elementos económicos del contrato.....	8
III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN.....	9
IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS	9
1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto.....	9
2. Ingresos y sistema de retribución al contratista.....	11
2.1. Calidad de la previsión de demanda.....	11
2.2. Análisis de la estimación de ingresos en función de la demanda	13
3. Estimación de costes e inversiones.....	16
4. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto.....	19
5. Análisis de transferencia de riesgo operacional	24
V. EVALUACIÓN DEL PROYECTO.....	26
1. Idoneidad del modelo de concesión	26
2. Razonabilidad de la relación entre rentabilidad y riesgo del proyecto	27
VI. CONCLUSIONES	28
ANEXO I: DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME.....	30

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Histórico de ventas mensuales (IVA excluido) de los años 2017, 2018, 2019 y 2022 (octubre, noviembre y diciembre con datos estimados).....	12
Tabla 2. Distribución porcentual de las ventas mensuales de los años 2017, 2018, 2019, 2022 (octubre, noviembre y diciembre con datos estimados) y su promedio	13
Tabla 3: Ventas en 2017, 2018, 2019 y 2022, valor promedio y estimación de ventas.....	13
Tabla 5: Estructura de ingresos de la concesión.....	15
Tabla 6: Estructura de costes de la concesión.....	18
Tabla 7: Escenario base.....	20
Tabla 8: Punto muerto sobre el escenario base	21
Tabla 9: Escenario pesimista (-15% demanda). Margen bruto y rentabilidad operativa.....	22
Tabla 10: Escenario optimista (+15% demanda). Margen bruto y rentabilidad operativa.....	23
Tabla 11: Resumen de rentabilidades en los escenarios analizados.....	23
Tabla 12: Ratio Sector de actividad (CNAE): I56 Servicios de comidas y bebidas. Fuente: Central de Balances del Banco de España	28

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Ventas hostelería reales y estimadas	14
---	----

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Estructura de ingresos y costes concesionales	11
Ilustración 2: Estructura de ingresos y costes de la concesión en el escenario base	26

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 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.

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

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

concesión de la OIReScon, para su debate y aprobación por parte del Pleno de la ONE.

II. EXPEDIENTE

1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación

Con fecha de 10 de febrero de 2023, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónico de la Oficina Nacional de Evaluación, la solicitud formulada por parte del Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con la licitación prevista por este Ayuntamiento del “*Contrato de concesión de servicios del equipamiento Aieteko Topalekua*”. La solicitud fue realizada por el Alcalde del municipio, siendo la Junta Gobierno Local el órgano de contratación, y acompañada de la documentación del expediente².

Como antecedente, debe mencionarse que, con fecha de 6 de octubre de 2022, el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián había presentado una primera solicitud de emisión del informe preceptivo del expediente. Tras requerirse desde la ONE la aportación de documentación adicional, el Ayuntamiento, mediante escrito de fecha de 15 de diciembre de 2022, solicitó que se le tuviera por desistido de su solicitud, debido a que la documentación aportada inicialmente debía de ser modificada.

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 Donostia-San Sebastián, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- a) **Aspecto subjetivo:** El solicitante es el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, que efectivamente, como Corporación Local, se encuentra dentro del ámbito subjetivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP.
- b) **Aspecto objetivo:** Se trata de un contrato que, sin perjuicio del análisis que después se realiza acerca de la existencia o no de transferencia del riesgo operacional, ha sido calificado por el propio 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.

² La relación de documentos que se acompañaron a la solicitud puede consultarse en el Anexo I de este informe.

Adicionalmente, considerándolo formalmente a priori como un contrato de concesión de servicios, se comprueba que existe aportación pública a la explotación de la concesión y que el valor estimado del contrato proyectado supera el millón de euros.

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

Considerando estos aspectos, hay que concluir que, en efecto, la solicitud de informe formulada por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, resulta formalmente admisible.

3. Objeto del contrato de concesión de servicios del equipamiento “Aieteko Topalekua” en el término municipal de Donostia-San Sebastián.

El **objeto** del contrato es la concesión de servicios del equipamiento "Aieteko Topalekua", situado en las antiguas caballerizas del palacio de Aiete. Se trata de un centro con espacios de reunión, con salas polivalentes para la realización de diversas actividades, y que dispone de un bar/comedor susceptible de explotación.

En concreto, la concesión englobará las siguientes prestaciones en todo el inmueble:

1. Servicio de bar/comedor
2. Servicio de limpieza
3. Servicio de conserjería
4. Servicio de mantenimiento

Si bien es cierto que la empresa adjudicataria se encargará de prestar todos los servicios, la explotación del bar/comedor es el único con el que es susceptible obtener un rendimiento económico.

La **duración** del contrato de concesión será de 3 años. El contrato podrá ser objeto de dos prórrogas, cada una de un máximo de 1 año, por lo que la duración máxima del contrato no podrá exceder los 5 años.

A dicho contrato le corresponde la siguiente codificación de la nomenclatura del Vocabulario Común de los Contratos CPV³:

³ 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

55510000-8 Servicios de cantina
98341130-5 Servicios de conserjería

4. Elementos económicos del contrato.

El sistema de **retribución al concesionario**⁴ previsto en este contrato vendrá determinado por:

- a) **Ingresos variables**, de origen privado provenientes de la explotación del bar/cafetería, estimados en un importe de 200.000 euros anuales (IVA excluido), con un incremento de un 4% anual. Estos ingresos variables representan el **67,81%** de los ingresos totales de la concesión.
- b) **Ingresos fijos**, por **aportación municipal** para compensar el déficit de la explotación, por importe de 96.408 euros anuales (IVA excluido). Además, la Administración aporta 6.000 euros anuales (IVA excluido) en concepto de suministro de gas, incrementados en un 4% el segundo año y un 3% anual del tercer al quinto año de concesión.

En total, los ingresos públicos en este contrato suponen un **32,19%** de los ingresos totales de la concesión.

El **presupuesto base de licitación (PBL)** del contrato asciende a 372.551,66 euros (21% de IVA incluido).

Por otro lado, el **valor estimado (VE)** es de 1.597.414,89 euros (IVA excluido), cuyo desglose es el siguiente:

- ✓ Importe neto de la cifra de negocio de los 3 años de duración inicial del contrato (IVA excluido): 932.213,93 euros.
- ✓ Importe de las prórrogas (IVA excluido): 665.200,96 euros.
- ✓ El importe de las modificaciones previstas del 20% no afecta al cálculo del valor estimado, porque el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), en sus cláusulas 5 y 21, establece que solamente son susceptibles de producir reducciones a la baja.

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

Este contrato no será objeto de revisión de precios ni se divide en lotes.

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

⁴ Los porcentajes aquí establecidos se calculan respecto al escenario base planteado por el Ayuntamiento.

Se trata de un contrato reservado a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social y a Empresas de inserción social, conforme a lo establecido la Disposición adicional cuarta de la LCSP.

III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

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

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 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 oportunas.

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

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

El informe finaliza con un apartado de Conclusiones.

IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto.

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

- En el estudio de viabilidad aportado por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, se establece que **la concesión está planteada sin inversión asociada**, puesto que la Administración contratante proporcionará los activos necesarios para prestar el servicio al concesionario sin contraprestación económica alguna.
- El citado estudio de viabilidad establece la previsión de ingresos y de gastos para el período concesional:
 - a) **Desde la parte de los ingresos**, como ya se ha dicho, éstos se componen en un 32,19% de ingresos de origen público y naturaleza fija, y en un 67,81% de ingresos de origen privado y carácter variable. Estos últimos, provienen de la explotación del bar/comedor, que es el único servicio que presta el concesionario susceptible de explotación económica.
 - b) **Por el lado de los gastos**, estos se componen en un 69,61% de costes fijos y en un 30,39% de costes variables. Se dividen los gastos en tres categorías: gastos de personal (coste fijo), gastos de funcionamiento (principalmente coste variable) y gastos generales (un 6% de los costes). A este respecto:
 - La partida principal es la de costes de personal, que en conjunto representa el 58,34% de los costes totales para el concesionario.
 - Los gastos de funcionamiento son aquellos derivados de los servicios de bar/comedor, el servicio de limpieza y el de mantenimiento que debe prestar el adjudicatario. Estos gastos representan el 36% del total de los costes, constituyendo las compras de materias primas y bebidas para la explotación del bar el componente económico fundamental (el 24,33% del total de los costes). La mayor parte de los gastos de funcionamiento son considerados costes variables, salvo una parte calificada como coste fijo, que cubriría los gastos en productos de limpieza, por recogida de hojas, para el material de oficina y teléfono, así como la mitad del coste de la electricidad, del gas y de mantenimiento⁵.
 - Por último, la Administración ha incluido una partida de gastos generales del 6% sobre los costes directos (costes de personal y funcionamiento).

La estructura de ingresos y costes concesionales se resumiría del siguiente modo:

⁵ El reparto de gastos de funcionamiento entre fijos y variables ha sido realizado por esta Oficina, a la vista de la información contenida en el expediente.

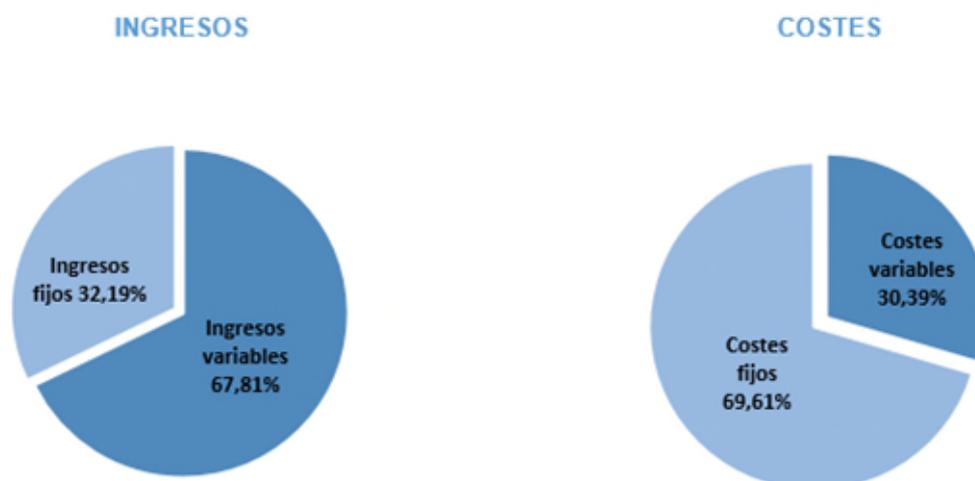


Ilustración 1: Estructura de ingresos y costes concesionales

Por lo tanto, los ingresos del contrato de concesión son en su mayoría de naturaleza variable, dependientes de la demanda del servicio del bar/comedor, mientras que los costes son en su mayor parte fijos, con un gran peso del coste de personal.

2. Ingresos y sistema de retribución al contratista

2.1. Calidad de la previsión de demanda

Como señala el estudio de viabilidad económico-financiera, el servicio objeto de contrato se viene prestando desde 2009 *mediante distintos concursos públicos*. El último contrato fue adjudicado en 2016 y finalizó el 30 de noviembre de 2022.

Para el cálculo de la **previsión de demanda**, el Ayuntamiento no ofrece datos históricos desglosados de la demanda del servicio del bar/comedor, únicamente aporta las cifras de ingresos totales obtenidas por el actual adjudicatario por la prestación de este servicio durante los años 2017, 2018 y 2019, así como la previsión de ingresos para el 2022, excluyendo el 2020 y 2021 por la excepcionalidad producida a consecuencia de la pandemia del Covid-19. El importe de las ventas por meses de los 4 años considerados se detalla en la siguiente tabla:

	2017	2018	2019	2022	Promedio
Enero	13.990,61	11.094,86	9.782,17	13.528,00	12.098,91
Febrero	15.096,84	12.158,75	14.195,61	13.110,00	13.640,30
Marzo	17.049,02	14.438,51	18.150,51	15.846,00	16.371,01
Abril	21.018,45	16.984,25	15.571,23	15.010,00	17.145,98
Mayo	25.248,17	18.865,06	18.093,20	17.613,00	19.954,85
Junio	19.521,78	17.212,23	18.895,64	16.549,00	18.044,66
Julio	20.844,92	20.403,90	18.246,04	19.171,00	19.666,47
Agosto	19.500,09	19.397,00	19.182,23	20.482,00	19.640,33
Septiembre	17.699,75	19.093,03	17.596,44	17.214,00	17.900,81
Octubre	18.502,31	14.495,51	15.896,03	17.955,00	16.712,21
Noviembre	15.075,15	12.310,73	11.559,01	11.362,00	12.576,72
Diciembre	13.361,57	13.526,61	13.889,92	12.160,00	13.234,52
	216.908,66	189.980,42	191.058,03	190.000,00	196.986,78

Tabla 1: Histórico de ventas mensuales (IVA excluido) de los años 2017, 2018, 2019 y 2022 (octubre, noviembre y diciembre con datos estimados)

Teniendo en cuenta que en el ejercicio 2022 se restableció la vuelta a la normalidad, eliminando las restricciones a la hostelería, el Ayuntamiento estima que es previsible que los ingresos de la explotación del bar/comedor sean similares a los ingresos previos a la pandemia. Es por ello que las ventas anuales previstas para el primer año concesional se han establecido en 200.000 euros (IVA excluido) en base a los datos históricos de ventas, cifra próxima a la media de los ingresos por ventas de los años 2017, 2018, 2019 y 2022 (respecto a octubre, noviembre y diciembre son datos estimados)⁶.

Por otra parte, la distribución porcentual permite observar la estacionalidad de la serie que concentra unas mayores ventas durante los meses de marzo a octubre, debido probablemente a que la climatología más favorable que se produce normalmente en dicho período aumenta las ventas, tal y como se refleja a continuación:

⁶ Como después se señala, la estimación de 200.000 euros es un 1,53% superior a la media del volumen de ventas registrada de dicho período.

	2017	2018	2019	2022	Promedio
Enero	6,45%	5,84%	5,12%	7,12%	6,13%
Febrero	6,96%	6,40%	7,43%	6,90%	6,92%
Marzo	7,86%	7,60%	9,50%	8,34%	8,33%
Abril	9,69%	8,94%	8,15%	7,90%	8,67%
Mayo	11,64%	9,93%	9,47%	9,27%	10,08%
Junio	9,00%	9,06%	9,89%	8,71%	9,17%
Julio	9,61%	10,74%	9,55%	10,09%	10,00%
Agosto	8,99%	10,21%	10,04%	10,78%	10,01%
Septiembre	8,16%	10,05%	9,21%	9,06%	9,12%
Octubre	8,53%	7,63%	8,32%	9,45%	8,48%
Noviembre	6,95%	6,48%	6,05%	5,98%	6,37%
Diciembre	6,16%	7,12%	7,27%	6,40%	6,74%
	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	

Tabla 2. Distribución porcentual de las ventas mensuales de los años 2017, 2018, 2019, 2022 (octubre, noviembre y diciembre con datos estimados) y su promedio

Adicionalmente, la Administración solicitante del informe expone que la demanda del servicio se nutre no sólo del número de usuarios con los que cuenta el equipamiento, sino también de los usuarios del parque de Aiete en el que se ubica. Asimismo, señala el Ayuntamiento que la demanda real y el gasto medio por usuario es de difícil previsión, dado que depende de las condiciones meteorológicas, del número de usuarios del parque, y también de la calidad, precio, servicio y trato al cliente que ofrezca el concesionario.

El listado de tarifas de los productos que ofrece el bar/comedor se incluyen en el Anexo I del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), donde se fijan diferentes precios para los consumidores “jubilados” o “no jubilados”.

2.2. Análisis de la estimación de ingresos en función de la demanda

En la siguiente tabla se recoge el resumen de las “ventas de hostelería” obtenidas de la cuenta de resultados que ha proporcionado el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, su promedio y el dato tomado como estimación de partida de ingresos para el primer año de concesión:

	2017	2018	2019	2022	Promedio años anteriores	Estimación primer año
VENTAS HOSTELERÍA	216.908,66	189.980,42	191.058,03	190.000,00	196.986,78	200.000,00
	216.908,66	189.980,42	191.058,03		199.315,70	200.000,00

Tabla 3: Ventas en 2017, 2018, 2019 y 2022, valor promedio y estimación de ventas

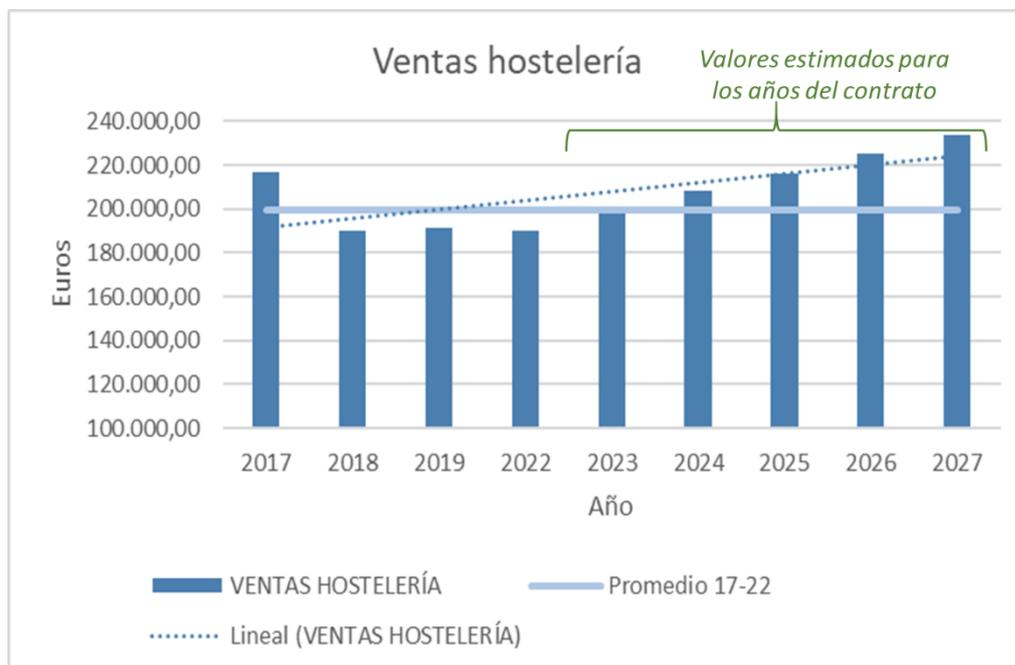


Gráfico 1: Ventas hostelería reales y estimadas para los años del contrato

La estimación de ventas para el primer año es de 200.000 euros (IVA excluido), cifra que resulta ser un 1,53% superior a la media aritmética del volumen de ventas registrada en los cuatro años de los que se facilita información (196.986,78 euros). Ahora bien, si dicha media la calculáramos exclusivamente con los tres años anteriores a la pandemia (2017, 2018 y 2019), el resultado que se obtendría sería de 199.315,70 euros, cifra más próxima aún a la proyección de ventas que para el primer año realiza la Administración municipal, configurada bajo la hipótesis de que el nivel de ingresos será similar a los ingresos previos a la pandemia provocada por el Covid-19, pues se considera que se ha vuelto a la normalidad de la actividad de explotación del bar/comedor.

El Ayuntamiento afirma que los ingresos por ventas de hostelería serán variables durante el periodo concesional, previendo un **incremento anual** de los mismos del **4%** debido al aumento estimado de la demanda.

A este respecto, según el estudio de viabilidad: *“Los precios de los productos no se han modificado desde el año 2016, pese a que todos los aprovisionamientos han sufrido grandes variaciones al alza. Aunque para el primer año concesional estos precios se han mantenido iguales (consultar anexo I del PPT) creemos que estos precios máximos autorizados podrán ser objeto de revisión cada dos años si, a juicio del Ayuntamiento, se dan factores que determinan un incremento significativo de los costes de explotación de la actividad del bar-comedor”. “La revisión de los precios máximos requerirá de un informe justificativo de la Dirección de Acción Social y la elaboración de un nuevo listado de precios”.*

No obstante, en el PCAP no se contempla la posibilidad de revisión de tarifas en el contrato, con lo que la previsión de incremento de ingresos por ventas, debe encontrar su motivación en aumentos de la demanda esperada.

Con estas previsiones, el concesionario obtendría en los 5 años de contrato (3 de duración inicial y dos de posible prórroga) **unos ingresos totales de explotación del servicio de hostelería de 1.083.264,51 euros.**

En cuanto a los ingresos procedentes de la **aportación municipal**, se establece una **cuantía fija anual de 96.408,91 euros**, para compensar el déficit previsto por la explotación del servicio de bar/comedor. Además, el Ayuntamiento ha incluido una partida para cubrir el coste de **suministro de gas** al concesionario por importe de **6.000 euros anuales**, que son actualizados, al igual que el resto de costes de funcionamiento, un 4% el segundo año y un 3% el tercer y siguientes años de duración de la concesión. Por lo tanto, los ingresos por la **aportación municipal** ascienden **durante los 5 años** de contrato a **514.150,38 euros.**

En base a todo lo anterior, la estructura de ingresos de la concesión prevista por el Ayuntamiento queda recogida en la siguiente tabla:

%	TOTAL	INGRESOS		Año	Año	Año	Año	Año	Año
				Hasta el inicio del	1	2	3	4	5
100,00%	1.597.414,89	INGRESOS Previstos		0,00	302.408,91	310.648,91	319.156,11	328.001,73	337.199,24
67,81%	1.083.264,51	Ingresos VARIABLES	Público/ Privado	0,00	200.000,00	208.000,00	216.320,00	224.972,80	233.971,71
67,81%	1.083.264,51	Servicios bar/comedor	Privado		200.000,00	208.000,00	216.320,00	224.972,80	233.971,71
32,19%	514.150,38	Ingresos FIJOS	Público/ Privado	0,00	102.408,91	102.648,91	102.836,11	103.028,93	103.227,53
30,18%	482.044,55	Aportación Ayuntamiento (conserjería, conservación y mantenimiento)	Público		96.408,91	96.408,91	96.408,91	96.408,91	96.408,91
2,01%	32.105,83	Aportación suministros gas			6.000,00	6.240,00	6.427,20	6.620,02	6.818,62

Tabla 4: Estructura de ingresos de la concesión

Teniendo en cuenta los elementos expuestos y el carácter básico del presente informe, esta Oficina considera suficiente la estimación de ingresos realizada por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para elaborar el estudio económico.

3. Estimación de costes e inversiones.

La concesión analizada **no prevé la realización de inversiones** en inmovilizado por parte del concesionario. La Administración contratante proporcionará los activos necesarios para prestar el servicio sin contraprestación económica. Por lo tanto, estamos ante una concesión de servicios que, en aplicación del artículo 29.6 de la LCSP, no puede extenderse más allá de los 5 años de duración.

En cuanto a la **estructura de costes soportados por el concesionario**, la Administración los ha desglosado en tres grandes bloques: gastos de personal, gastos de funcionamiento y gastos generales y otros gastos.

El principal coste operativo de la concesión es el correspondiente al **gasto de personal** (58,34% de los costes totales), en el que se ha tenido en cuenta al personal contratado actualmente para la prestación de este servicio y que se detalla en la Adenda V "Información sobre subrogación" de los Pliegos Administrativos Particulares. En consecuencia, los costes de personal se han incorporado como costes fijos para el concesionario.

Dentro de los costes de personal se encuentran las partidas correspondientes a sueldos y salarios⁷, seguridad social⁸ y otros gastos sociales⁹. Además, se ha previsto que los costes de personal sean variables durante el periodo concesional en aplicación a las revisiones salariales establecidas en el Convenio.¹⁰

Respecto a los **gastos de funcionamiento**, que representan el 36% del total de costes concesionales, se dividen en:

- **Costes necesarios para la prestación del servicio del bar/comedor:** compra de materias primas y bebidas, suministro y reposición de menaje, vajilla y cristalería.

⁷ El Ayuntamiento ha dotado una partida adicional del 7% de los sueldos y salarios para cubrir el coste laboral de las incapacidades temporales, permisos, licencias y vacaciones. Tal y como se especifica en la memoria justificativa y en el PPT, las bajas deben sustituirse con inmediatez (dentro de las 24 horas desde la comunicación de la misma), y las vacaciones deben cubrirse con trabajadores con la misma cualificación.

⁸ Se ha deducido el 100% de las cuotas de la Seguridad Social bonificadas correspondientes al personal con minusvalía.

⁹ La partida de otros gastos sociales se ha dotado con el 3%, sobre los gastos de salarios brutos más los gastos de absentismo, para responder a gastos de prevención de riesgos laborales, vigilancia de la salud, seguros de personal, formación, etc.

¹⁰ En la propia Adenda V, se refleja que será de aplicación el Convenio Colectivo GUREAK OSTALARITZA, S.L.U. (código 20101922012017).

- **Costes del servicio de limpieza**, tanto de las instalaciones del equipamiento (incluida la recogida de hojas), como de todo el menaje, mobiliario y los altos del edificio antiguas caballerizas del palacio de Aiete.
- **Costes del servicio de mantenimiento**, ya que la adjudicataria debe responsabilizarse de la reposición de mobiliario del equipamiento, así como del mantenimiento y reparación de la maquinaria y mobiliario. También serán por cuenta del adjudicatario las reparaciones de las instalaciones de uso general.
- **Costes de suministro electricidad, suministro de gas¹¹ y material de oficina y teléfonos.**

Estos gastos de funcionamiento son en su mayoría variables (el 28,67% del total de costes) aunque algunos de ellos se ha considerado que tienen una naturaleza fija, pues no dependen directamente de la demanda del servicio (productos de limpieza, recogida de hojas o parte de los costes de suministro de electricidad, de gas y mantenimiento)¹².

Por último, el Ayuntamiento recoge una previsión de **gastos generales** del 6% sobre los costes directos de la concesión (costes de personal y funcionamiento, fijos y variables). El Ayuntamiento justifica que esta partida cubre los gastos que la empresa debe asumir por los trabajos realizados y no adscritos directamente al contrato como son la gerencia, calidad, prevención, nóminas, contabilidad o gastos médicos de los empleados.

Seguidamente se muestra la estructura de costes de la concesión estimada por el Ayuntamiento y distribuida entre costes fijos y variables:

¹¹ Como ya se ha señalado, el Ayuntamiento incluye una partida de 6.000 € anuales, incrementados un 4% para la segunda anualidad y un 3% anual para el resto de anualidades, para los costes de gas, soportados por el Consistorio.

¹² Ante la falta de información sobre la naturaleza de los costes concesionales, esta Oficina ha considerado que, dada la naturaleza del servicio y la información contenida en el expediente, se considerarán costes fijos el 50% de las siguientes partidas de costes: de “reparación, de reposición, de mobiliario y mantenimiento”, de electricidad y de gas.

%	TOTAL	TIPO DE COSTE	COSTES	Año Hasta el inicio del	Año	Año	Año	Año	Año	Año
					1	2	3	4	5	
					Actualización anual costes de funcionamiento					
					4,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
100,00%	1.539.842,68		Costes Previstos	0,00	289.171,05	298.944,34	307.912,67	317.150,05	326.664,56	
30,39%	467.942,51		Costes - VARIABLES	0,00	87.450,00	90.948,00	93.676,44	96.486,73	99.381,34	
24,33%	374.568,05	Funcionamiento	Aprovisionamiento (Compra de m. primas, bebidas)		70.000,00	72.800,00	74.984,00	77.233,52	79.550,53	
1,39%	21.403,89	Funcionamiento	Reposición menaje, vajilla cristal...		4.000,00	4.160,00	4.284,80	4.413,34	4.545,74	
0,87%	13.377,43	Funcionamiento	Repar, reposic. Moibil., mantenim. (50%)		2.500,00	2.600,00	2.678,00	2.758,34	2.841,09	
1,04%	16.052,92	Funcionamiento	Electricidad (50%)		3.000,00	3.120,00	3.213,60	3.310,01	3.409,31	
1,04%	16.052,92	Funcionamiento	Gas (50%)		3.000,00	3.120,00	3.213,60	3.310,01	3.409,31	
1,72%	26.487,31	Gastos indirectos	GTOS. GENERALES VARIABLES [+6% de (Gtos. Fcto. vbles)]		4.950,00	5.148,00	5.302,44	5.461,51	5.625,36	
					Actualiz anual costes personal sujetos al IPC CAPV (CC empresa Gureak Ostalaritza)					
					3%	3%	3%	3%	3%	
69,61%	1.071.900,17		Costes - FIJOS	0,00	201.721,05	207.996,34	214.296,23	220.663,32	227.283,22	
45,67%	703.229,92	Personal	Salarios brutos		132.456,57	136.430,27	140.523,18	144.738,87	149.081,04	
3,20%	48.226,09	Personal	+7% por absentismo/ausentismo		9.271,96	9.550,12	9.836,62	10.131,72	10.435,67	
16,00%	246.429,34	Personal	Seg. Social		46.416,09	47.808,58	49.242,83	50.720,12	52.241,72	
-8,00%	-123.137,97	Personal	Bonif S. Social discapacidad		-23.193,60	-23.889,41	-24.606,09	-25.344,27	-26.104,60	
1,47%	22.573,68	Personal	+3% Otros gastos sociales		4.251,86	4.379,41	4.510,79	4.646,12	4.785,50	
1,32%	20.333,69	Funcionamiento	Productos de limpieza		3.800,00	3.952,00	4.070,56	4.192,68	4.318,46	
2,43%	37.456,80	Funcionamiento	Recogida de hojas de sumideros, terrazas, limpieza de altos...		7.000,00	7.280,00	7.498,40	7.723,35	7.955,05	
0,87%	13.377,43	Funcionamiento	Repar, reposic. Moibil., mantenim. (50%)		2.500,00	2.600,00	2.678,00	2.758,34	2.841,09	
1,04%	16.052,92	Funcionamiento	Electricidad (50%)		3.000,00	3.120,00	3.213,60	3.310,01	3.409,31	
1,04%	16.052,92	Funcionamiento	Gas (50%)		3.000,00	3.120,00	3.213,60	3.310,01	3.409,31	
0,63%	9.631,75	Funcionamiento	Material de oficina y teléfono		1.800,00	1.872,00	1.928,16	1.986,00	2.045,58	
3,94%	60.673,59	Gastos indirectos	GTOS GRALES FIJOS [+6% de (Gtos. Fcto. fijos. + Gtos RRHH)]		11.418,17	11.773,38	12.126,58	12.490,38	12.865,09	

Tabla 5: Estructura de costes de la concesión

Tras analizar la estructura de costes de la concesión en el escenario base de la Administración se destaca que:

- Los **costes totales estimados** por el Ayuntamiento **para los 5 años** (3 de duración inicial de la concesión y 2 de prórroga) ascienden a **1.539.842,68 euros (IVA excluido)**.

- Los **costes fijos** representan el **69,61%** del total de costes estimados, siendo la partida de mayor importancia la de “**costes de personal**” (**58,34%** del presupuesto global).
- Los **costes variables** suponen el **30,39%** de los costes estimados y la partida más importante en este grupo es la de “**compra de materias primas y bebidas**” para la explotación del bar (**24,33%** del presupuesto global).
- La Administración ha estimado las siguientes actualizaciones anuales de costes, que se han recogido en la tabla anterior:
 - Los costes salariales, al tratarse de personal subrogable, evolucionarán según el Convenio Colectivo de la empresa Gureak Ostalaritza SLU, de aplicación hasta el 31 de diciembre de 2024, que referencia la actualización de las tablas salariales al IPC de Euskadi (IPC CAV) del año anterior (art. 16). La **previsión de incremento de salarios** que realiza el Ayuntamiento es del **3% anual** durante toda la concesión¹³
 - Los **demás costes de explotación** (de funcionamiento y generales) se han calculado en base a un **incremento anual de un 4% para el 2024 y un 3% anual para los demás ejercicios**.

Conforme a todo lo anterior, y teniendo en cuenta el carácter básico del presente informe, esta Oficina considera suficiente la estimación de costes realizada por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para elaborar el estudio económico.

4. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto.

Esta Oficina desarrolla el escenario base esperado y más probable partiendo del escenario que ha estimado el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián para los 5 años de duración de la concesión (3 años de duración inicial y 2 de prórroga).

Escenario base:

El escenario analizado es el Escenario base de la Administración que contempla la previsión de ingresos y gastos realizada por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián. Esta Oficina únicamente ha realizado la distribución de costes fijos y

¹³ Según las [proyecciones macroeconómicas publicadas en diciembre de 2022 del Banco de España](#) en su Boletín Económico “*Proyecciones macroeconómicas de la economía española (2022-2025)*”, para España la inflación en 2023 será de un 4,9% en 2023, un 3,6% en 2024 y a un 1,8% en 2025. Por su parte, según las últimas [estimaciones del Banco Central Europeo](#): La inflación medida por el IAPC se situará, en promedio, en el 6,3% en 2023, el 3,4 % en 2024 y el 2,3% en 2025.

variables, como se ha comentado previamente en este informe, obteniéndose el siguiente resultado:

%	TOTAL	RENTABILIDAD	Hasta el inicio del periodo de concesión	Año	Año	Año	Año	Año
			0	1	2	3	4	5
100,00%	1.597.414,89	INGRESOS Previstos	0,0	302.408,91	310.648,91	319.156,11	328.001,73	337.199,24
67,81%	1.083.264,51	Ingresos VARIABLES	0,0	200.000,00	208.000,00	216.320,00	224.972,80	233.971,71
32,19%	514.150,38	Ingresos FIJOS	0,0	102.408,91	102.648,91	102.836,11	103.028,93	103.227,53
100,00%	-1.539.842,68	COSTES Previstos	0,0	-289.171,05	-298.944,34	-307.932,67	-317.150,05	-326.664,56
30,39%	-467.942,51	Costes - VARIABLES	0,0	-87.450,00	-90.948,00	-93.676,44	-96.486,73	-99.381,34
69,61%	-1.071.900,17	Costes - FIJOS	0,0	-201.721,05	-207.996,34	-214.256,23	-220.663,32	-227.283,22
	57.572,21	MARGEN OPERATIVO		13.237,86	11.704,57	11.243,44	10.851,67	10.534,68
	3,60%	RENTABILIDAD OPERATIVA		4,38%	3,77%	3,52%	3,31%	3,12%

Tabla 6: Escenario base

Este proyecto concesional alcanzaría en sus 5 años de duración una **rentabilidad global positiva del 3,60%**, y un margen operativo de 57.572,21 euros.

Punto muerto:

Desde el Escenario base, se alcanza el punto muerto (rentabilidad nula) cuando la **demanda desciende un 9,36%**, y con ella los ingresos y costes variables.

Este escenario de punto muerto se recoge en la siguiente tabla:

Porcentaje de variación de los Ingresos Variables		-9,36%						
Porcentaje de variación de los Costes Variables		-9,36%						
%	TOTAL	RENTABILIDAD	Hasta el inicio del periodo de concesión	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
100,00%	1.496.021,34	INGRESOS Previstos	0,00	283.688,91	291.188,11	298.988,56	306.944,27	315.299,49
65,63%	981.870,95	Ingresos VARIABLES	0,00	181.280,00	188.531,20	196.072,45	203.915,35	212.071,96
34,37%	514.150,38	Ingresos FIJOS	0,00	102.408,91	102.648,91	102.836,11	103.028,93	103.227,53
100,00%	-1.496.043,26	COSTES Previstos	0,00	-280.985,73	-290.481,61	-299.144,56	-308.118,90	-317.362,46
28,35%	-424.143,09	Costes - VARIABLES	0,00	-79.264,68	-82.435,27	-84.908,33	-87.455,57	-90.079,24
71,65%	-1.071.900,17	Costes - FIJOS	0,00	-201.721,05	-207.996,34	-214.236,23	-220.663,32	-227.283,22
	-21,92	MARGEN OPERATIVO		2.783,18	748,50	-236,00	-1.174,62	-2.062,98
	0,00%	RENTABILIDAD OPERATIVA		0,95%	0,26%	-0,08%	-0,38%	-0,65%

Tabla 7: Punto muerto sobre el escenario base

Para completar el **análisis de sensibilidad** y analizar el comportamiento económico del proyecto concesional ante variaciones en los niveles de demanda¹⁴ esperada se han planteado dos escenarios alternativos, escenarios que han sido propuestos por la Administración, pero con las correcciones realizadas por esta Oficina que después se señalan. Los dos escenarios son las siguientes:

- Descenso del 15% de la demanda del servicio del bar/comedor (Escenario pesimista).
- Incremento del 15% de la demanda del servicio del bar/comedor (Escenario optimista).

Estos escenarios propuestos por el Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián, han sido modificados por esta Oficina para introducir, de forma homogénea al cálculo del escenario base, la evolución anual creciente de los ingresos variables. Por tanto, se ha introducido la variación de la demanda del $\pm 15\%$ prevista en el primer año en estos escenarios, añadiendo a partir del segundo

¹⁴ A diferencia de los escenarios de sensibilidad propuestos por el Ayuntamiento, en los cuales se varia la demanda para el primer ejercicio y después se mantiene constante para el resto de anualidades, esta Oficina considera que las variaciones de demanda propuesta deben mantener su actualización de importes anuales del 4%, al igual que el escenario base.

año el incremento del 4% de los ingresos variables, de forma homogénea con lo previsto en el escenario base. La Administración solicitante, en estos dos escenarios alternativos, había considerado unos ingresos por demanda constantes durante todos los años del contrato de concesión.

Escenario pesimista: disminución de la demanda del 15%

Porcentaje de variación de los Ingresos Variables	-15,00%
Porcentaje de variación de los Costes Variables	-15,00%

%	TOTAL	RENTABILIDAD	Hasta el inicio del periodo de concesión	Año	Año	Año	Año	Año
				1	2	3	4	5
100,00%	1.434.925,22	INGRESOS Previstos	0,0	272.408,91	279.448,91	286.708,11	294.255,81	302.103,48
64,17%	920.774,84	Ingresos VARIABLES	0,0	170.000,00	176.800,00	183.872,00	191.226,88	198.875,96
35,83%	514.150,38	Ingresos FIJOS	0,0	102.408,91	102.648,91	102.836,11	103.028,93	103.227,53
100,00%	-1.469.651,30	COSTES Previstos	0,0	-276.053,55	-285.302,14	-293.861,21	-302.677,04	-311.757,36
27,06%	-397.751,13	Costes - VARIABLES	0,0	-74.332,50	-77.305,80	-79.624,97	-82.013,72	-84.474,13
72,94%	-1.071.900,17	Costes - FIJOS	0,0	-201.721,05	-207.996,34	-214.236,23	-220.663,32	-227.283,22
	-34.726,09	MARGEN OPERATIVO		-3.644,64	-5.853,23	-7.153,10	-8.421,24	-9.653,87
	-2,42%	RENTABILIDAD OPERATIVA		-1,34%	-2,09%	-2,49%	-2,86%	-3,20%

Tabla 8: Escenario pesimista (-15% demanda). Margen bruto y rentabilidad operativa

Un descenso de la demanda del servicio del 15%, haría que el concesionario obtuviese una **rentabilidad global negativa del -2,42%**, con unas pérdidas (margen operativo negativo) de -34.726,09 euros.

Escenario optimista: incremento de la demanda del 15%

Porcentaje de variación de los Ingresos Variables	15,00%
Porcentaje de variación de los Costes Variables	15,00%

%	TOTAL	RENTABILIDAD	Hasta el inicio del periodo de concesión	Año	Año	Año	Año	Año
				1	2	3	4	5
100,00%	1.759.904,57	INGRESOS Previstos	0,0	332.408,91	341.848,91	351.604,11	361.747,65	372.295,00
70,79%	1.245.754,19	Ingresos VARIABLES	0,0	230.000,00	239.200,00	248.768,00	258.718,72	269.067,47
29,21%	514.150,38	Ingresos FIJOS	0,0	102.408,91	102.648,91	102.836,11	103.028,93	103.227,53
100,00%	-1.610.034,06	COSTES Previstos	0,0	-302.288,55	-312.586,54	-321.964,14	-331.623,06	-341.571,76
33,42%	-538.133,88	Costes - VARIABLES	0,0	-100.567,50	-104.590,20	-107.727,91	-110.959,74	-114.288,54
66,58%	-1.071.900,17	Costes -FIJOS	0,0	-201.721,05	-207.996,34	-214.236,23	-220.663,32	-227.283,22
	149.870,52	MARGEN OPERATIVO		30.120,36	29.262,37	29.639,97	30.124,58	30.723,24
	8,52%	RENTABILIDAD OPERATIVA		9,06%	8,56%	8,43%	8,33%	8,25%

Tabla 9: Escenario optimista (+15% demanda). Margen bruto y rentabilidad operativa

Con incremento de la demanda del servicio del 15%, la concesionaria obtendría una **rentabilidad positiva global del 8,52%** y un margen operativo de 149.870,52 euros.

Tras el análisis de los escenarios planteados, el cuadro resumen de rentabilidades globales sería el siguiente:

ESCENARIOS	RENTABILIDAD
Escenario base planteado por la Administración	3,60%
Escenario pesimista: disminución de demanda del 15%	-2,42%
Escenario optimista: incremento de demanda 15%	8,52%

Tabla 10: Resumen de rentabilidades en los escenarios analizados

En el escenario base, ante bajadas de la demanda superiores al 9,36% el concesionario entraría en pérdidas, siendo éstas del -2,42% si la demanda descendiera un 15%. Por otro lado, la rentabilidad global del proyecto podría llegar al 8,52% si aumentara la demanda un 15%.

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 además que el derecho de explotación de los servicios debe implicar la transferencia al concesionario del riesgo operacional, en los términos señalados para el contrato de concesión de obras en el apartado cuarto del artículo 14 de la propia LCSP.

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

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

El riesgo operacional supone la asunción por el operador de la responsabilidad sobre los aspectos técnicos, financieros y de gestión del servicio, más allá del riesgo y ventura inherente a un contrato público, sin que existan mecanismos de compensación por los que el poder público garantice un nivel de beneficios o la ausencia de pérdidas.

Una vez realizados los análisis de la demanda prevista en este proyecto, de los ingresos de la concesión y de los costes del proyecto, en varios escenarios, además del planteado como más probable por la Administración y, teniendo en cuenta la inexistencia de la necesidad de realizar inversiones por parte del concesionario contratante, se realizan las siguientes consideraciones:

- La propia estructura de ingresos y costes de la concesión delimita en este contrato un **potencial riesgo de demanda**, ya que el **67,81% de los ingresos concesionales van a depender de la demanda del servicio** de bar/comedor, que en el sector de la hostelería es fluctuante. El 32,19% de los ingresos de la concesión son de carácter fijo y origen público, y

cubren únicamente el 33,39% de los costes totales y el 47.97% de los costes fijos.

- Por otro lado, los **costes son en su mayoría de carácter fijo** (el 69,61% del total), con un gran peso de la estructura fija de personal, lo que impide que el concesionario pueda modularlos o gestionarlos en función de la demanda. Además, debe tenerse en cuenta que, como ya se señaló anteriormente, las actualizaciones de los costes de personal que realiza el Ayuntamiento son prudentes, habida cuenta de los incrementos salariales previstos en el convenio colectivo de aplicación y de las previsiones de inflación de organismos como el Banco de España y BCE.
- Respecto al punto muerto del escenario base, el concesionario alcanzaría una rentabilidad nula ante descensos del nivel de demanda del 9,36%. En el escenario alternativo analizado con una disminución de la demanda del 15% se incurriría en pérdidas con una rentabilidad operativa global negativa de un -2,42%. Dada la alta inflación actual y el nivel de incertidumbre económica que conlleva no es improbable que la demanda de este servicio pueda experimentar las fluctuaciones a la baja analizadas. En la misma línea se puede revisar la serie histórica de ingresos de explotación que ha proporcionado el Ayuntamiento, la cual muestra que entre el año 2017 y 2018 los ingresos descendieron un 14,17%, mientras que del 2018 al 2019 se produjo un incremento de sólo un 0,57%, habiéndose mantenido los precios en dicho periodo.
- Por último, debe tenerse en cuenta que de las cuatro prestaciones que tiene que ejecutar el concesionario sólo el servicio del bar/comedor es susceptible de explotación económica.

En consecuencia, se considera que en este contrato se produce transferencia de riesgo operacional al contratista, dado que el concesionario está expuesto a las incertidumbres del mercado y no tiene garantizada la cobertura de sus costes ante variaciones razonables de la demanda.

A continuación, se muestra la estructura de ingresos y costes de esta concesión en base a las hipótesis anteriormente descritas:

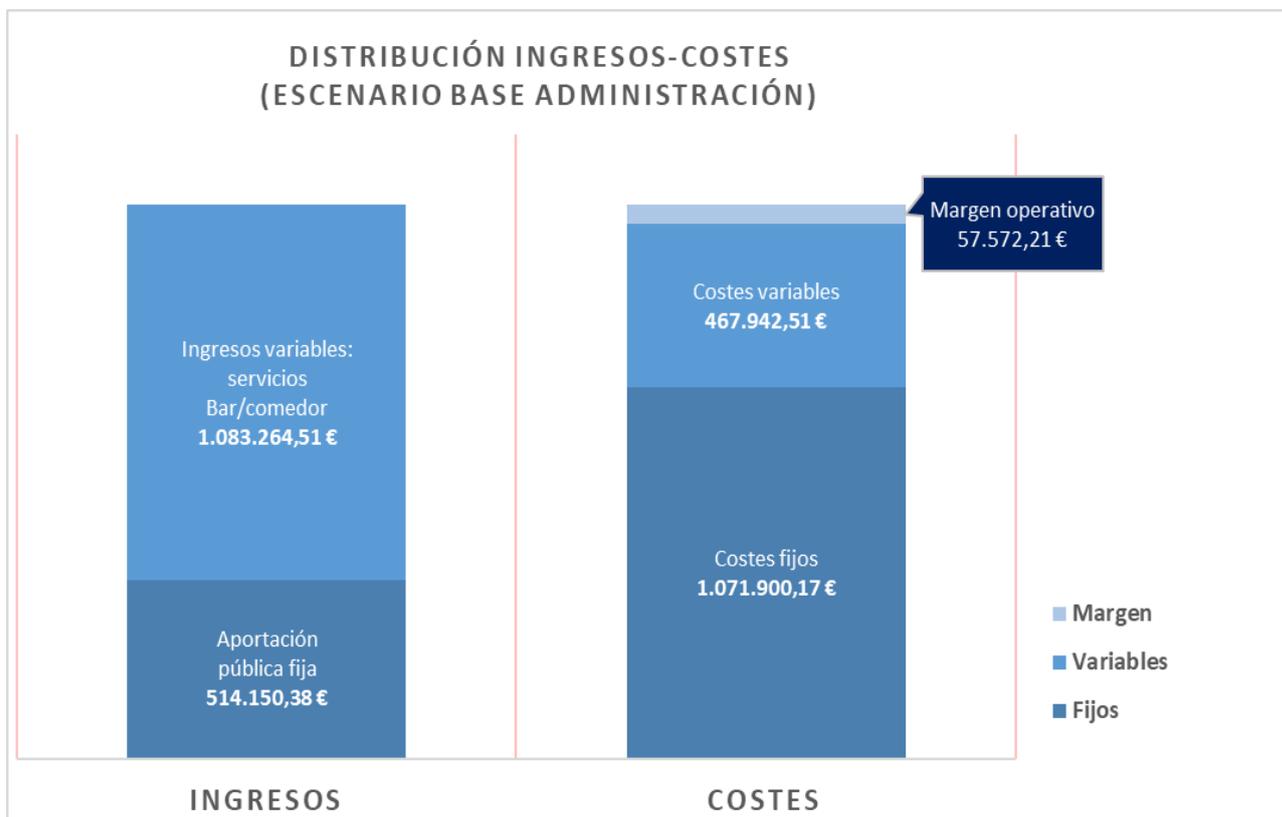


Ilustración 2: Estructura de ingresos y costes de la concesión en el escenario base

Bajo estas hipótesis, se puede concluir que existe la suficiente incertidumbre como para entender, de acuerdo a lo establecido en la Ley, **que existe transferencia de riesgo operacional y que no es meramente nominal o desdeñable**, con lo que el uso de la tipología de contrato de concesión de servicio estaría justificado para la prestación de este servicio.

V. EVALUACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta el presente análisis, procede realizar la evaluación sobre dos ejes fundamentales del proyecto: la idoneidad del modelo de concesión y la razonabilidad de la rentabilidad relacionada con el nivel de riesgo que deberá asumir el concesionario.

1. Idoneidad del modelo de concesión

El objetivo a alcanzar con este contrato la gestión del equipamiento del “Topaleku” en las antiguas caballerizas del palacio de Aiete, siendo el bar/comedor que allí se ubica la única prestación susceptible de explotación económica para el concesionario.

El Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián no dispone de los medios técnicos ni personales para satisfacer dichas necesidades básicas por lo que han de

contratarse los servicios de una empresa del sector de la hostelería que sí cuenta con dichos medios especializados.

En relación con el estudio de viabilidad, el artículo 247 de la LCSP establece que debe incluirse la justificación de las ventajas cuantitativas y cualitativas que aconsejan la utilización del contrato de concesión frente a otros tipos contractuales.

A pesar de no haber introducido adicionalmente un análisis cuantitativo¹⁵ acerca de la idoneidad de la utilización de la concesión como modelo de contratación para el proyecto, teniendo en cuenta que este informe tiene carácter de evaluación básica habida cuenta de la cuantía del valor estimado del contrato, y tratándose de un servicio que se viene prestando de forma recurrente desde el año 2009 y cuya necesidad está acreditada, así como la información aportada por la Administración solicitante, puede concluirse con una opinión favorable acerca de la idoneidad de la utilización del contrato de concesión de servicios.

2. Razonabilidad de la relación entre rentabilidad y riesgo del proyecto

La rentabilidad del proyecto, tal y como ha sido analizada, viene condicionada por la ausencia de necesidad de inversiones por parte del contratista. Por ello, se ha evaluado en términos de resultado económico frente a los ingresos máximos previstos, alcanzando dicha ratio el valor del 3,60% en el escenario base para el período de duración de la concesión.

La información de las ratios sectoriales de las sociedades no financieras, facilitada por la Central de Balances del Banco de España de los últimos años para el sector de actividad “I56 Servicios de comidas y bebidas” de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), es la siguiente:¹⁶

¹⁵ En general, esta Oficina considera que un buen método para llevarlo a cabo es utilizar instrumentos de cuantificación como puede ser el comparador del sector público.

¹⁶ Esta información puede consultarse en:

https://www.bde.es/bde/es/areas/cenbal/Bases_de_datos_p/Ratios_sectoria_70456df33de7551.html

AÑO	Q1	Q2	Q3
2021	0,13	5,99	13,99
2020	-18,76	-3,3	4,39
2019	-0,4	3,25	7,96
2018	-0,77	2,85	7,46
2017	-1,71	2,77	7,47
2016	-2,63	2,47	7,18
2015	-3,08	2,44	7,07
2014	-5,37	1,86	6,46
2013	-7,77	1,13	5,73
2012	-7,78	0,93	5,74
2011	-5,81	1,66	6,43
media últimos 10 años sin 2020	-3,52	2,54	7,55
media últimos 11 años	-4,90	2,00	7,26

Tabla 11: Ratio Sector de actividad (CNAE): I56 Servicios de comidas y bebidas. Fuente: Central de Balances del Banco de España

A la vista de la tabla anterior, y descartando el dato registrado en 2020 por el efecto producido por el Covid-19, el 3,60% que se ha obtenido en el análisis realizado para el proyecto, se sitúa entre el segundo y el tercer cuartil en todos los años y en la media del sector en los últimos 10 años sin el efecto del año 2020. Considerando que dicho porcentaje es el que corresponde al máximo previsto de ingresos, cabe considerar que se trata de una **rentabilidad razonable** para este proyecto.

VI. CONCLUSIONES

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formula por el Ayuntamiento de Donostia – San Sebastián y a los documentos que la acompañan, en relación con la licitación prevista del “*Contrato de concesión de servicios del equipamiento de Aieteko Topalekua*”, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- En relación con la documentación aportada y las estimaciones tanto de demanda e ingresos como de costes, con las puntualizaciones 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 evaluación básica, conforme a lo previsto en el artículo 9 de la Orden ONE.

- No se plantean objeciones al plazo de 3 años de duración previsto del contrato, prorrogable por otros dos años adicionales, ya que dicho plazo se encuentra dentro del máximo de 5 años previsto en el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP, teniendo en cuenta además que no se realizan inversiones en el proyecto.
- Respecto al riesgo operacional transferido al concesionario, de acuerdo con la información facilitada, se puede concluir que no es desdeñable en condiciones normales de funcionamiento. El concesionario está expuesto a las incertidumbres del mercado y no tiene garantizada la cobertura de sus costes, por lo que puede obtener rentabilidades negativas con variaciones normales de la demanda que reduzcan sus niveles de ingresos. Todo esto, habiendo tenido en consideración la configuración de los ingresos, del Ayuntamiento y de terceros, y de los costes del concesionario.
- La rentabilidad del contrato de concesión, teniendo en cuenta las estadísticas disponibles y valorando la diferente configuración del negocio, podría entenderse razonable.

ANEXO I: DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME

La Documentación que acompañó a la solicitud formulada fue la siguiente:

- Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE.
- Estudio de viabilidad económico- financiera de la concesión.
- Memoria explicativa del proyecto.
- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir este contrato, a adjudicar por procedimiento abierto.
- Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato que ha de regir este contrato, a adjudicar por procedimiento abierto.
- Anexos al Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato.
- Adendas y Anexos al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
- Informe razonado promotor de la contratación.
- Informe favorable de Secretaría del Ayuntamiento, en euskera.
- Certificado del estudio de viabilidad sin alegaciones.
- Informe favorable de fiscalización previa a la concesión.