

# Oficina Nacional de Evaluación

## Informe

23004

### **Restablecimiento del equilibrio económico del contrato de concesión de la explotación y gestión del centro cívico Casa Elizalde del Distrito del Eixample**

Ayuntamiento de Barcelona

Marzo 2023

## DATOS DEL EXPEDIENTE

**Nº Expediente ONE:** 0035/2022

**Nº Expediente órgano solicitante:** 19C00018

**Tipo de informe:** Restablecimiento de equilibrio económico

**Tipo de contrato:** Concesión de servicios

**Órgano solicitante:** Ayuntamiento de Barcelona

**Órgano contratación:** Ayuntamiento de Barcelona

**Fecha solicitud inicial:** 02/12/2022

**Fecha recepción información complementaria:** 03/02/2023



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](mailto: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 de tramitación. ....	6
2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.....	6
3. Análisis preliminar de la concesión de servicios de explotación y gestión del centro cívico Casa Elizalde del Distrito del Eixample.....	7
3.1. Objeto del contrato de concesión de servicios de explotación y gestión del centro cívico Casa Elizalde. ....	7
3.2. Antecedentes del contrato de concesión de servicios con previos restablecimientos del equilibrio económico.....	9
III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN .....	10
IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS .....	11
1. Motivación de la petición de restablecimiento del equilibrio económico. ....	11
2. Fundamentación y análisis del restablecimiento en el marco normativo. ....	13
3. Elementos económicos del contrato de concesión de servicios.....	15
3.1. Análisis de ingresos previstos y sistema de retribución al contratista. ....	15
3.2. Análisis de los costes.....	18
4. Cálculo y análisis económico del reequilibrio.....	19
4.1. Análisis económico del reequilibrio realizado por la Administración solicitante.....	19
4.2. Análisis económico del reequilibrio realizado por esta Oficina.....	21
4.3. Análisis de ejecución del contrato.....	26
V. CONCLUSIONES.....	29
ANEXO I: DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD TRAS LA PETICIÓN REALIZADA POR ESTA OFICINA ...	31

## INDICE DE TABLAS

---

Tabla 1: Mínimo de cursos o talleres para la duración inicial del contrato .....	16
Tabla 2: Previsión de ingresos concesionales (duración inicial).....	17
Tabla 3: Previsión de costes concesionales.....	18
Tabla 4: Ingresos y costes concesionales de 2020-2022. Resultado del ejercicio .....	20
Tabla 5: Comparativa de ingresos del primer trimestre.....	21
Tabla 6: Comparativa anual de ingresos.....	21
Tabla 7: Ingresos, gastos y resultado del primer trimestre 2022.....	22
Tabla 8. Variación de coste de personal .....	23
Tabla 9: Variación de trabajos realizados por otras empresas.....	23
Tabla 10: Ingresos, gastos y resultado del 2022 con desglose trimestral .....	24
Tabla 11: Ingresos de 2020 a 2022 y variaciones.....	24
Tabla 12: Costes de 2020 a 2022 y variaciones comparativas .....	25
Tabla 13: Cursos o talleres mínimos exigidos en PCAP y los ejecutados por el concesionario en 2022. ....	27
Tabla 14: Indicadores de ejecución de cursos de 2022 .....	28

## INDICE DE GRÁFICOS

---

Gráfico 1: Estructura de ingresos concesionales (periodo inicial) .....	18
Gráfico 2: Distribución de costes concesionales .....	19

## I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

Asimismo, la ONE informará los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico 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.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> La disposición final vigésima séptima de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, en su apartado Doce, establece con efectos 1 de enero de 2023 un valor estimado del contrato superior a un millón de euros para que sea necesaria la

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

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

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

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

Para atender a este objeto, el presente informe se ha estructurado a partir de un análisis de los elementos y circunstancias que sirven de fundamentación a la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del contrato para verificar que constituyen alguno de los supuestos previstos en el marco normativo de aplicación, particularmente recogido en el artículo 290 de la LCSP al tratarse de un contrato de concesión de servicios, evaluándose el impacto económico-financiero en los ingresos y costes de la explotación de la concesión, para verificar la ruptura del equilibrio económico realmente producida y cuyo restablecimiento se pretende, 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.

Siguiendo lo establecido en la Orden ONE, la unidad de apoyo técnico ha formulado un documento de análisis y estudio sobre el restablecimiento del equilibrio del contrato 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.

---

solicitud de informe a la ONE, tanto en los casos señalados en el mencionado apartado a) como en los supuestos de restablecimiento del equilibrio del contrato.

## II. EXPEDIENTE

### 1. Antecedentes de tramitación.

Con fecha 2 de diciembre de 2022, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónico de la Oficina Nacional de Evaluación, la solicitud formulada por parte del Ayuntamiento de Barcelona para la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con el “*restablecimiento del equilibrio económico de un contrato que tiene por objeto la concesión de la explotación y gestión del centro cívico Casa Elizalde del Distrito del Eixample*”. La solicitud fue realizada por el Gerente del Distrito del Eixample, como órgano competente en virtud de decreto de delegación de competencia de la Alcaldesa de Barcelona.

Dicho informe se solicita con motivo de la propuesta planteada para restablecer el equilibrio económico del mencionado contrato de concesión de servicios mediante la modificación de la cuantía a abonar por el Ayuntamiento de Barcelona, realizando una aportación compensatoria por importe de 60.068,91 euros. Esta mayor aportación pública está motivada, según el Ayuntamiento solicitante, en las pérdidas de explotación que se estiman producidas en el ejercicio 2022, como consecuencia de las afectaciones, durante el primer trimestre del año, de las medidas y restricciones, principalmente de aforo, decretadas por el Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña al objeto de hacer frente a la pandemia provocada por el COVID-19, y explicitadas en la regulación establecida en la [Resolución SLT/3787/2021, de 23 de diciembre, por la que se establecen las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña.](#)<sup>2</sup>

### 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 Barcelona, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- a) **Aspecto subjetivo:** El solicitante es el Ayuntamiento de Barcelona, 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 la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico de un contrato de concesión de servicios que, sin

---

<sup>2</sup> La citada norma establecía sus efectos desde las 00:00 del día 24 de diciembre de 2021 hasta las 00:00 horas del día 7 de enero de 2022. Dichos efectos fueron prorrogados y modificados por diversas resoluciones posteriores dictadas por del propio Departamento de Salud, que pueden consultarse en: [https://salutweb.gencat.cat/ca/el\\_departament/juridics/resolucions/](https://salutweb.gencat.cat/ca/el_departament/juridics/resolucions/)

perjuicio de los análisis que posteriormente se realizan en este informe, ha sido considerado procedente por el propio solicitante de este informe al amparo de lo establecido en el artículo 290 de la LCSP, habiendo sido informado favorablemente por los servicios jurídicos del Ayuntamiento.

Debe señalarse que la licitación del contrato de concesión de servicios sobre el que ahora se propone el restablecimiento del equilibrio económico, no fue objeto de informe por la ONE.

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

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

### **3. Análisis preliminar de la concesión de servicios de explotación y gestión del centro cívico Casa Elizalde del Distrito del Eixample.**

#### **3.1. Objeto del contrato de concesión de servicios de explotación y gestión del centro cívico Casa Elizalde.**

El objeto del contrato, cuya solicitud de reequilibrio económico se analiza en el presente informe, es la “*concesión de servicios públicos para la explotación, gestión y la organización de los servicios públicos en el centro cultural Casa Elizalde*”, ubicada en la ciudad de Barcelona. El centro cultural promueve el conocimiento y la difusión educativa mediante una programación de actividades formativas, desarrollo intelectual y el uso creativo del tiempo libre para toda la ciudadanía.

En el Pliego de Condiciones Administrativas Particulares (PCAP) de este contrato está prevista una duración inicial de 24 meses, pudiéndose prorrogar por acuerdo del órgano de contratación, hasta un máximo de 24 meses adicionales. Su ejecución dio comienzo el 1 de enero de 2020, habiéndose producido dos prórrogas de 12 meses cada una, por lo que el contrato finalizará el 31 de diciembre de 2023.

El adjudicatario, en el marco de este contrato, debería realizar las siguientes prestaciones:

- Servicios de información en el centro.
- Diseño, producción y ejecución de actividades formativas mínimas (talleres y cursos) establecidas en los pliegos.

Según el apartado 6.2. del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), *“el adjudicatario debe alcanzar como mínimo y por cada año, la realización de 625 talleres anuales, con una media de 13 horas por curso y de 19 inscripciones por taller. La cuantificación mínima para todo el periodo será de 1.250 talleres”*.

El compromiso asumido por el concesionario en la oferta que presentó y con la que se le adjudicó el contrato, mejoró este punto hasta *“1.290 talleres per a tot el periode”*, lo que supone 645 cursos/talleres cada año.

- Programación de espectáculos culturales de música, danza, teatro, espectáculos familiares, cine y otros, para acercar a la ciudadanía a los hábitos de consumo cultural.

Según el apartado 6.3. del PPT, el número mínimo de espectáculos y actividades culturales es de 80 actuaciones al año, en consecuencia, 160 para todo el contrato.

Según la oferta presentada por el adjudicatario, éste se compromete a realizar 212 actividades a lo largo del periodo principal, por lo que anualmente debería realizar 106 actuaciones.

- Divulgación cultural a través del servicio de exposiciones en la sala para el fomento el apoyo a nuevos creadores, artistas y para favorecer las relaciones personales de los colectivos.
- Servicio de conferencias y debates para la difusión de temas de actualidad social y cultural.
- Servicio de fomento y soporte a la creación de iniciativas artísticas colectivas o individuales.
- Servicio de cesión y alquiler de espacios.
- Servicio de apoyo a grupos y entidades, y trabajo con el tejido asociativo.
- Desarrollo del proyecto singular *“Ventanas de la memoria”*.

A este contrato le corresponde la siguiente codificación de la nomenclatura del Vocabulario Común de los Contratos CPV<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> 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.

92000000-1: Servicios de ocio, culturales y deportivos.

Se trata de un contrato que no está sujeto a regulación armonizada y que su adjudicación se produjo mediante el procedimiento restringido regulado en los artículos 160 y siguientes de la LCSP.

### **3.2. Antecedentes del contrato de concesión de servicios con previos restablecimientos del equilibrio económico.**

Como se recoge en el informe jurídico facilitado con la solicitud, los antecedentes del restablecimiento del equilibrio económico objeto del presente informe son los siguientes:

- La Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Barcelona, en sesión de 10 de octubre de 2019, adoptó iniciar el expediente para la concesión de servicios de gestión y explotación del centro cívico Casa Elizalde en el distrito del Eixample, mediante tramitación ordinaria, con la utilización del procedimiento restringido, con un presupuesto base de licitación de 447.940,00 euros y un valor estimado de 4.223.452,32 euros. La duración del contrato se establecía en 24 meses, con posibilidad de prorrogar el contrato por acuerdo del órgano de contratación hasta un máximo de 24 meses adicionales.
- Posteriormente, la Comisión de Gobierno, en sesión de 19 de diciembre de 2019, adoptó adjudicar el citado contrato de concesión de servicios a favor de la empresa CALAIX DE CULTURA, S.L., por una duración de 24 meses contados desde el día 1 de enero de 2020 o desde la formalización del contrato si fuese posterior, hasta el 31 de diciembre de 2021. Y por importe de 408.697,13 euros.
- Con fecha 18 de octubre de 2021, se acuerda la prórroga del contrato de concesión por un año adicional, desde 1 de enero de 2022 hasta 31 de diciembre de 2022, recogiendo expresamente la aceptación de la prórroga del contrato por parte de Calaix de Cultura por importe de 220.133,02 euros, con las mismas condiciones<sup>4</sup>.
- En cuanto a la ejecución del contrato, desde la implementación de restricciones a nivel local, autonómico y nacional para hacer frente a la crisis sanitaria derivada del COVID-19, el Ayuntamiento de Barcelona señala que el concesionario ha visto limitada la ejecución del contrato desde mediados de marzo de 2020, motivo por el cual, la Administración

---

<sup>4</sup> Como ya se ha señalado, el contrato fue objeto de otra prórroga posterior de 12 meses, por lo que el contrato finalizará el 31 de diciembre de 2023, sin que exista ya la posibilidad de acordar una nueva prórroga.

contratante aprobó los siguientes restablecimientos del equilibrio económico en los años 2020 y 2021, con los siguientes elementos:

- La aplicación de las medidas incluidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 marzo, por la que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y otras medidas adoptadas por el Estado, la Comunidad Autónoma de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, generó una desviación de las previsiones de demanda y de ingresos de la concesión.

Por todo ello, y en aplicación del Real Decreto Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, modificado por el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, con fecha 10 de diciembre de 2020, se emitió un informe técnico, por parte de la gestora de proyectos de la Dirección de Servicios a las Personas y al Territorio, del que se desprendía la existencia de un desequilibrio económico financiero de dicha concesión por un importe de 110.795,14 euros, y con fecha 14 de diciembre se informó, por parte del servicio jurídico, favorablemente el reconocimiento de restablecimiento económico del contrato por dicho importe correspondiente a la anualidad 2020.

- La aplicación de las medidas y restricciones decretadas para el ejercicio económico 2021 provocaron de nuevo la estimación de una ruptura de la economía del contrato de concesión, cuyo importe de déficit para dicha anualidad se valoró en 143.697,89 euros. En consecuencia, se aprobó un segundo restablecimiento del equilibrio económico del contrato por dicho importe, mediante decreto de 20 de diciembre de 2021, procediéndose al abono al concesionario.
- El Ayuntamiento solicitante aporta ahora un nuevo informe técnico, de fecha 22 noviembre de 2022, de la Dirección de Servicios a las Personas y al Territorio del distrito del Eixample, en el que se pone de manifiesto el desequilibrio económico sufrido en la citada concesión durante el año 2022, y propone realizar un pago a la empresa adjudicataria por importe de 60.068,91 euros, como compensación a dicho desequilibrio económico.

### **III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN**

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 la propuesta de

restablecimiento económico de la concesión presentada por el Ayuntamiento de Barcelona.

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 el análisis de la motivación del restablecimiento de equilibrio económico realizada en el expediente por parte de la Administración solicitante.

En segundo lugar, se ha analizado el marco normativo aplicable a una modificación de contrato por circunstancias excepcionales imprevisibles.

Posteriormente, se ha estudiado la procedencia del restablecimiento del equilibrio en base al deterioro efectivo provocado en los principales elementos económico-financieros previstos en la explotación del contrato, conforme a la información y documentación facilitada por la Administración solicitante de este informe.

El informe finaliza con un apartado de Conclusiones.

#### **IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS**

##### **1. Motivación de la petición de restablecimiento del equilibrio económico.**

La motivación del restablecimiento del equilibrio económico solicitado por el Ayuntamiento de Barcelona es la compensación del déficit anual de la concesionaria calculado a cierre del ejercicio 2022, basado en una valoración de la ruptura de la economía del contrato. Según la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico presentada, ésta determina la *“no viabilidad del proyecto, toda vez que las pérdidas generadas en el ejercicio 2022 ponen de manifiesto la imposibilidad de continuar con la ejecución del mismo”*.

La ruptura del equilibrio económico de la concesión se origina, según la Administración solicitante, por las afectaciones producidas durante el primer trimestre del ejercicio 2022, por las medidas y restricciones decretadas por el Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña, al objeto de hacer frente a la pandemia provocada por el COVID-19, referidas particularmente a las explicitadas en la [Resolución SLT/3787/2021, de 23 de diciembre, por la que se establecen las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña](#), así como en las [resoluciones dictadas posteriormente por este mismo Departamento](#) que prorrogaron y adaptaron sucesivamente sus efectos a la realidad sanitaria que acontecía en aquel momento.

El solicitante señala en la memoria explicativa que estas medidas han incidido especialmente en los servicios que se prestan en el equipamiento. En concreto las afectaciones serían las siguientes:

- *“En cuanto a las inscripciones a cursos y talleres:*
  - *Aforo máximo del 70% si se cumplen las condiciones de ventilación reforzada y calidad del aire.*
  - *Talleres de actividades deportivas y/o físicas, bailes, etc., que impliquen una relación y contacto directo: grupos de un máximo de 10 personas, incluida la persona que es la profesora.*
  - *Itinerarios: grupos de un máximo de 10 personas, incluida la persona tallerista o responsable del grupo.*
- *En cuanto a los espectáculos, se estableció un aforo máximo del 70%, garantizando que todas las personas espectadoras están sentadas y garantizando una buena ventilación.*
- *Finalmente, y en cuanto a las cesiones de espacios, para aquellas actividades que estén permitidas y contempladas para ser realizadas en los equipamientos, y siguiendo las medidas de seguridad aplicables a la actividad para la cual se cede el espacio.”*

Conforme a lo anterior, el Ayuntamiento *“propone el restablecimiento del equilibrio económico del contrato mediante la modificación de la aportación a abonar por el Ajuntament de Barcelona, realizando una aportación compensatoria por importe de 60.068,91 euros”*.

En la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del Ayuntamiento se señala que la citada compensación se realizará bajo las siguientes premisas:

- a) *“Tiene carácter puntual y efectos, únicamente, en el ejercicio 2022.*
- b) *No supone ninguna redistribución de los riesgos asociados a la gestión del equipamiento. En este sentido, tal y como establece la cláusula 2 del PCAP, la concesión es a riesgo y ventura del concesionario de conformidad con el artículo 15 de la LCSP, circunstancia que implica que el derecho de explotación de los servicios no supone ninguna transferencia de riesgos, manteniéndose el riesgo operacional a cargo del concesionario.*
- c) *Permite equilibrar el déficit de explotación previsto para el ejercicio 2022, déficit provocado por una situación ajena a la propia gestión del equipamiento, y a su vez, garantiza la continuidad del servicio, ya sea mediante la ejecución del año de prórroga restante o bien mediante la licitación de un nuevo concurso para la gestión del equipamiento.*

d) *Desde la vertiente del Ajuntament de Barcelona, la citada aportación compensatoria no tiene impacto fiscal.*”

## **2. Fundamentación y análisis del restablecimiento en el marco normativo.**

Tras el análisis de la documentación aportada del expediente, esta Oficina solicitó información adicional aclaratoria acerca de la fundamentación utilizada para configurar el restablecimiento del equilibrio económico del contrato. Dicha petición obtuvo respuesta del Ayuntamiento de Barcelona el día 3 de febrero de 2023, señalando en el apartado 3 de su escrito de aclaraciones que:

*“En el ámbito de la contratación pública y, dentro del marco de excepcionalidad provocado por el COVID-19, resulta necesario valorar las consecuencias económicas que, para un contratista adjudicatario de un contrato administrativo de concesión de servicios, ha tenido la paralización automática, total o parcial, de la actividad objeto de concesión, efecto directo que trae causa en las medidas adoptadas por la administración en el ámbito económico y social para hacer frente a la pandemia, y que se ha traducido en daños y perjuicios que provocan la ruptura del equilibrio económico del contrato, y que carece de encaje dentro del riesgo operacional del concesionario, asumido legal y contractualmente por el contratista. El derecho administrativo recoge entre sus disposiciones un principio esencial y necesario de mantenimiento del equilibrio financiero de los contratos de concesiones de servicios, su configuración legal aparece en el artículo 290.4 de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.*

*(...)*

*Que ninguno de los dos supuestos ordinarios tasados recogidos en la LCSP son de aplicación en el presente caso para defender una reclamación de reequilibrio económico-financiero del contrato.*

*(...)*

*Que en el presente caso no nos encontramos ante un supuesto de fuerza mayor en los términos del artículo 239 de la LCSP, pero nos encontramos en el marco de una “situación imprevisible”.*

*(...)*

*Debe tenerse presente que dentro del ámbito de la contratación administrativa también existe otro principio esencial, según el cual, los contratos, a partir de su perfeccionamiento, resultan inalterables y consecuentemente, deberán ser cumplidos con estricta sujeción en sus cláusulas y con las condiciones establecidas al efecto en los correspondientes pliegos que son ley del contrato.*

*Según este principio, las condiciones jurídicas, técnicas y económicas de los contratos por lo general sólo podrían llegar a modificarse mediante los supuestos excepcionalmente previstos en los pliegos y no previéndose*

*por prestaciones adicionales, circunstancias imprevisibles y por modificaciones no sustanciales.*

*(...)*

*“En el presente caso nos encontramos en una modificación/limitación en la forma de prestar el servicio que ha afectado al régimen económico financiero del contrato de concesión de servicio y en este sentido el artículo 290.2 de la LCSP prevé:*

*“Cuando las modificaciones afecten al régimen económico financiero del contrato, deberá compensarse a la parte correspondiente de forma que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato”*

*Y en el mismo artículo en su apartado 4 “in fine”:*

*“... no existiendo derecho al restablecimiento del equilibrio económico financiero por incumplimiento de las previsiones de la demanda recogidas en el estudio de la administración o en el estudio que haya podido realizar el concesionario”.*

*(...)*

*En el supuesto que nos ocupa, de acuerdo con el informe técnico emitido por la gestora de proyectos de la Dirección a las Personas y al Territorio, y con el visto bueno de la Directora de Servicios de la Dirección a las Personas y al Territorio, no nos encontramos con una desviación de las previsiones de demanda en relación con lo establecido en el plan económico-financiero de la concesión previo a la adjudicación del contrato, sino que nos encontramos ante una desviación y una reducción de ingresos como consecuencia de las circunstancias excepcionales imprevisibles en el momento en que se elaboramos los documentos de viabilidad y sostenibilidad económico-financieros del contrato de concesión de servicios.”*

A este respecto, debe recordarse, en primer lugar, que el artículo 197 de la LCSP establece que la ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista. Este principio supone, como explica el Tribunal Supremo en su sentencia 1868/2018, de 20 de julio, que *«en lo que concierne a las alteraciones de la economía del contrato, la expresa aplicabilidad del principio de riesgo y ventura hace que el contratista, al igual que se beneficia de las mayores ventajas que en relación con las previstas le depare la dinámica del contrato, ha de soportar la mayor onerosidad que para él pueda significar su ejecución»*.

La LCSP regula el mantenimiento del equilibrio económico para la concesión de obras y concesión de servicios, en los artículos 270 y 290 respectivamente. Con carácter restrictivo, constituyen excepciones al principio de riesgo y ventura las figuras establecidas en los artículos 270.2.a), 270.2.b) y 290.4.b) de dicho texto legal. Sin embargo, como señala el Ayuntamiento de Barcelona, ninguno de los supuestos ordinarios tasados recogidos en la LCSP son de aplicación en el

presente caso para defender una reclamación de reequilibrio económico-financiero del contrato.

El artículo 205 de la LCSP se habilita restrictivamente al órgano de contratación a realizar una modificación no prevista del contrato por circunstancias sobrevenidas e imprevisibles, en su apartado 2.b).

En el momento actual, no hay disposición legal que establezca umbrales fijos para la entrada en juego de la doctrina del riesgo imprevisible. Esto implica que el órgano de contratación ha de verificar caso por caso, tomando como base los costes alegados y probados por el contratista mediante la correspondiente documentación acreditativa, comprobando que la diferencia entre los costes de la oferta inicial y los costes realmente incurridos comportan la inviabilidad de la oferta económica. En este sentido y para la determinación de los costes incurridos no serán admisibles costes que no tengan vinculación e incidencia directa con el contrato. Estas revisiones no incluirán la variación de las amortizaciones, gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.

Ante la ausencia de norma expresa que lo permita y siendo el riesgo imprevisible un posible instrumento para matizar el alcance del principio de riesgo y ventura que rige la ejecución de la prestación, atendiendo a la concurrencia de las específicas circunstancias que permiten su aplicación, y por razones de interés general, para garantizar la viabilidad económica de los contratos, los órganos de contratación quedarían habilitados para adoptar medidas previstas en aquellos supuestos en que se haya producido una alteración de los costes, siempre y cuando la misma sea extraordinaria e imprevisible.

Por lo tanto, una reducción de ingresos como consecuencia de circunstancias excepcionales imprevisibles en el momento en el que se elaboraron los documentos de viabilidad y sostenibilidad económico-financieros del contrato de concesión de servicios podría habilitar al órgano de contratación a realizar una modificación no prevista del contrato, con las restricciones establecidas en la normativa, siempre y cuando quede acreditado de manera indubitada que el motivo de la reducción de ingresos ha sido debido a las circunstancias excepcionales imprevisibles invocadas.

### **3. Elementos económicos del contrato de concesión de servicios.**

#### **3.1. Análisis de ingresos previstos y sistema de retribución al contratista.**

El **sistema de retribución al contratista** previsto en este contrato de concesión viene determinado por:

- **Ingresos variables por demanda.** En los ingresos por demanda se distinguen principalmente tres servicios:

- Ingresos por inscripciones a cursos o talleres.
- Ingresos a percibir por la adquisición de entradas a espectáculos familiares.
- Ingresos por cesión y alquiler de espacios.
- **Ingresos fijos** provenientes de la **aportación municipal**, como mecanismo para mantener el equilibrio económico del contrato de concesión.
- Ingresos por la **aportación no monetaria** que asume el Ayuntamiento para hacer frente a gastos por suministros, limpieza y mantenimiento.

Respecto a la **previsión de demanda** se debe señalar lo siguiente:

- El número mínimo de cursos o talleres por trimestre, para la duración inicial del contrato, con una media de 13 horas por curso y de 19 inscripciones por taller, según lo establecido en los pliegos (apartado 6.2 del PPT y Anexo 4 del PCAP) es:

Año	1T	2T	3T	4T	TOTAL
2020	195	190	40	200	625
2021	195	190	40	200	625
<b>TOTAL</b>	<b>390</b>	<b>380</b>	<b>80</b>	<b>400</b>	<b>1250</b>

**Tabla 1: Mínimo de cursos o talleres para la duración inicial del contrato**

- No obstante, es importante señalar que la oferta del adjudicatario, en su propuesta de mejora del servicio, asumió el compromiso de realizar un total de 1.290 cursos o talleres a lo largo de todo el periodo concesional, lo que anualmente supone que se deberán ejecutar, al menos, 645 cursos o talleres.
- La demanda de espectáculos se estima en un mínimo de 80 anuales (160 para la duración inicial de la concesión), con base en lo establecido en el apartado 6.3 del PPT y el Anexo 4 del PCAP.
- Respecto a la cesión de espacios, el apartado 6.7 del PPT indica que pueden tener carácter periódico o puntual y que se trata de *“un servicio que pone a disposición de los grupos, entidades, colectivos, artistas, compañías y otras organizaciones algunos de los espacios de Casa Elizalde (salas de actos, salas de ensayo, espacios escénicos, salas polivalentes, auditorios, etc.) y sus dispositivos técnicos”*.

Los precios, según el Anexo 3 del PCAP, para cada tipología de cursos son:

- Curso genérico: 4,11 euros/hora
- Curso especializado: 5,70 euros/hora
- Dirigido a adolescentes; 2,66 euros/hora
- Dirigido a niños: 2,66 euros/hora
- De interés público-social: 2,66 euros/hora
- Talleres familiares: 4,11 euros/hora

A partir de las cuantificaciones mínimas establecidas en los pliegos y una vez definida la previsión de demanda, la Administración contratante estimó los siguientes ingresos por la prestación de cada uno de los servicios objeto del contrato de concesión<sup>5</sup>:

PREVISIÓN DE INGRESOS	2020	2021	TOTAL P. PRINCIPAL	PORCENTAJE
Inscripciones cursos	653.500,00	653.500,00	1.307.000,00	64,83%
Entradas espectáculos	6.500,00	6.500,00	13.000,00	0,64%
Cesión y alquiler espacios	10.000,00	10.000,00	20.000,00	0,99%
Subvención (Aportación monetaria)	217.220,00	230.720,00	447.940,00	22,22%
Suministros, limpieza y mantenimiento (aportación no monetaria)	114.018,08	114.018,08	228.036,18	11,31%
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>1.001.238,08</b>	<b>1.014.738,08</b>	<b>2.015.976,16</b>	<b>100,00%</b>

Tabla 2: Previsión de ingresos concesionales (duración inicial)

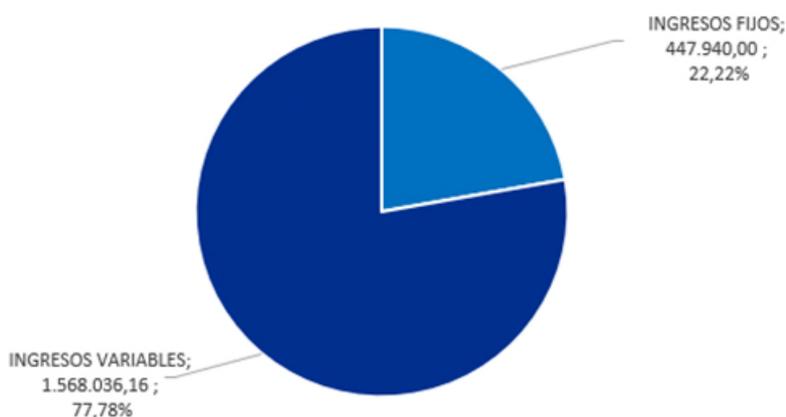
Los **ingresos fijos** representan el **22,22%** del total de ingresos concesionales y se componen de la subvención o aportación monetaria que el Ayuntamiento de Barcelona otorga al concesionario.

Los **ingresos variables**, que suponen el **77,78%** de los ingresos totales de la concesión, se componen, por un lado, de los ingresos que percibe el concesionario de los usuarios por las inscripciones a cursos y talleres, de entradas por espectáculos y de los ingresos por cesión y alquiler puntual de espacios (en conjunto representan un 66,47% del total de ingresos) y, por otro lado, de los ingresos que supone la aportación no monetaria del Ayuntamiento en concepto de gastos de suministros, limpieza y mantenimiento (el 11,31% del total). El

<sup>5</sup> Se han proporcionado estimaciones de ingresos y costes referidos solamente al período inicial de duración del contrato (aunque pudiera entenderse que la previsión era de un comportamiento semejante para el período de prórroga).

componente económico fundamental de los ingresos lo constituye la partida de **ingresos por inscripciones a cursos y talleres (64,83%)**.

La estructura de ingresos concesionales se muestra en la siguiente gráfica:



**Gráfico 1: Estructura de ingresos concesionales (periodo inicial)**

### 3.2. Análisis de los costes.

Según lo recogido en el Anexo 4 del PCAP, la estimación de costes del contrato para el periodo principal es:

PREVISIÓN DE COSTES	2020	2021	TOTAL P. PRINCIPAL	PORCENTAJE
Personal	397.500,00	410.000,00	807.500,00	40,06%
Cursos y talleres	272.000,00	272.000,00	544.000,00	26,98%
Difusión y divulgación	56.000,00	56.000,00	112.000,00	5,56%
Proyecto ventanas de la memoria	5.000,00	5.000,00	10.000,00	0,50%
Difusión y publicidad (GG)	59.000,00	59.000,00	118.000,00	5,85%
Reparaciones conservación, suministros	32.000,00	32.000,00	64.000,00	3,17%
Gastos indirectos (8% retribución de la gestión)	65.720,00	66.720,00	132.440,00	6,57%
Suministros, limpieza y mantenimiento	114.018,08	114.018,08	228.036,16	11,31%
<b>TOTAL COSTES</b>	<b>1.001.238,08</b>	<b>1.014.738,08</b>	<b>2.015.976,16</b>	<b>100,00%</b>

**Tabla 3: Previsión de costes concesionales**

La distribución porcentual de los costes previstos en el contrato, puede visualizarse en el siguiente gráfico:

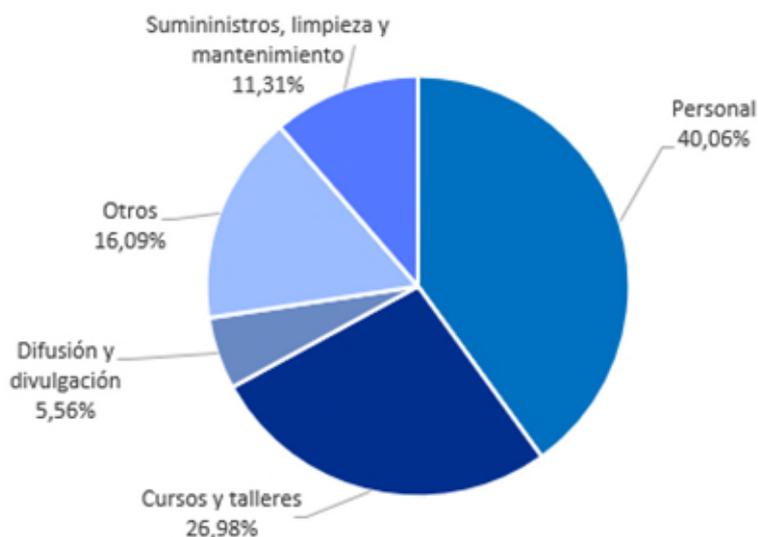


Gráfico 2: Distribución de costes concesionales

#### 4. Cálculo y análisis económico del reequilibrio.

##### 4.1. Análisis económico del reequilibrio realizado por la Administración solicitante.

Según consta en la documentación que acompaña a la presente propuesta de restablecimiento económico del equilibrio del contrato, el argumento principal se centra en el menoscabo económico producido en el primer trimestre del ejercicio 2022, en el que, como ya se ha dicho, fueron dictadas por el Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña una serie de medidas y restricciones al objeto de hacer frente a la pandemia provocada por el COVID-19, iniciadas con la aprobación de la ya mencionada [Resolución SLT/3787/2021, de 23 de diciembre, por la que se establecen las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico en el territorio de Cataluña.](#)

Esta resolución y las que posteriormente prorrogaron sus efectos y los adecuaron a la situación de crisis sanitaria, impactaron fundamentalmente en la reducción de los aforos máximos al 70% siempre que se cumplieran las condiciones de ventilación reforzada y calidad del aire.

Sin embargo, cabe limitar temporalmente los efectos que sobre el contrato tuvo esta regulación, teniendo en cuenta que la principal restricción sobre aforo mencionada, fue levantada, con efectos del 18 de febrero de 2022, conforme a lo dispuesto en la [Resolución SLT/342/2022, de 16 de febrero, por la que se establecen las medidas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de la pandemia de COVID-19 en el territorio de Cataluña.](#)

En el caso del centro cívico Casa Elizalde, según indica la Administración contratante, la aplicación de estas medidas ha supuesto un desfase entre los ingresos por la prestación de los servicios objeto del contrato registrados en el primer trimestre de 2022 y aquellos que se habrían generado en un trimestre normal no afectado por tales restricciones.

La Administración solicitante ha facilitado las cifras de ingresos y costes reales desde la formalización del contrato, (2020, 2021 y 2022), detallado por partidas:

INGRESOS	2020	2021	2022
Ingresos por servicios	384.853,51	285.011,55	526.917,78
Subvenciones a la explotación	297.520,90	368.281,39	228.542,02
Suministros, limpieza y mantenimiento	114.018,08	114.018,08	114.018,08
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>796.392,49</b>	<b>767.311,02</b>	<b>869.477,88</b>
COSTES			
Compras	93.671,94	94.034,44	150.960,05
Servicios exteriores	101.968,26	60.404,39	98.783,85
Personal	429.725,58	441.625,52	505.375,28
Otros gastos de gestión	50.072,93	48.043,74	60.409,53
Suministros, limpieza y mantenimiento	114.018,08	114.018,08	114.018,08
<b>COSTES TOTALES</b>	<b>789.456,79</b>	<b>758.126,17</b>	<b>929.546,79</b>
RESULTADO	6.935,70	9.184,85	<b>-60.068,91</b>

Tabla 4: Ingresos y costes concesionales de 2020-2022. Resultado del ejercicio

La ejecución de este contrato, en 2022 ha producido al concesionario unas pérdidas que ascienden a 60.068,91 euros.

Como consecuencia, el Ayuntamiento de Barcelona propone el restablecimiento del equilibrio económico del contrato mediante la modificación de la aportación que abona al concesionario, realizando una aportación compensatoria adicional por importe de 60.068,91 euros.

Desde esta Oficina, al objeto de cuantificar la desviación mencionada, ha calculado la diferencia de ingresos entre el primer trimestre del 2022 y el mismo trimestre de los años 2019 (previo a la pandemia), 2020 y 2021. El resultado se muestra en la siguiente tabla:

Año	Ingresos 1T	Variación respecto a 2019	Variación respecto a 2020
2019	263.877,25		
2020	274.307,51	3,95%	
2021	64.107,04	-75,71%	-76,63%
2022	162.323,02	-38,49%	-40,82%

Tabla 5: Comparativa de ingresos del primer trimestre

En la tabla anterior se observa que los ingresos obtenidos en el primer trimestre de 2022 son un 38,49% inferiores a los obtenidos en el mismo periodo de 2019 y un 40,82% inferiores a los de 2020. La reducción de ingresos en ambos casos es similar.

Como el estado de alarma por el COVID-19 se decretó el día 14 de marzo de 2020, su impacto en los ingresos de las actividades del primer trimestre de 2020 se puede considerar reducido, dado que sólo afectó a las dos últimas semanas.

Aunque en 2019 el servicio se gestionaba en el marco de otro contrato, del que no se dispone de los detalles de sus condiciones, se comprueba que el nivel de ingresos es relativamente similar al de 2020 (un 3,9% inferior).

Adicionalmente, en la página 4 del estudio de viabilidad se muestra la información relativa al total de ingresos obtenidos en cada uno de los ejercicios completos desde 2019 hasta 2022, mientras que en el Anexo 4 del PCAP se recogen las estimaciones anuales de ingresos por servicios (670.000 euros anuales). En la siguiente tabla se recogen las variaciones anuales de ingresos por servicios respecto a 2019 y la variación referida al año anterior:

Año	Ingresos anuales	Variación respecto a 2019	Variación respecto al año anterior
2019	776.285,61		
2020	384.853,51	- 50,4%	- 50,4%
2021	285.011,55	- 63,3%	- 25,9%
2022	526.917,78	- 32,1%	84,9%

**Tabla 6: Comparativa anual de ingresos**

En 2022 los ingresos por servicios fueron un 32,12% inferiores a los del 2019, año previo a la pandemia, y también fueron un 21,36% inferiores a las previsiones de ingresos de los pliegos del contrato.

#### **4.2. Análisis económico del reequilibrio realizado por esta Oficina.**

Una vez examinada la documentación que forma parte del expediente, se considera oportuno realizar un análisis pormenorizado de la ejecución del contrato en el ejercicio 2022, tanto en el periodo afectado por las medidas de restricción de aforos en el que no se pudo ejecutar el contrato con normalidad (1º trimestre de 2022) como en el periodo que no se ha visto afectado por tales restricciones (2º, 3º y 4º trimestres de 2022). Con este objetivo, la Oficina ha llevado a cabo el estudio de los ingresos y costes reales mensuales y trimestrales del concesionario en 2022.

Se ha comprobado<sup>6</sup>, que a lo largo del primer trimestre de 2022, trimestre afectado por las restricciones, el importe total de gastos concesionales ascendió a 192.744,55 euros y el total de ingresos por prestación de servicios fue de 162.323,02 euros (sin incluir el concepto “subvenciones a la explotación”)<sup>7</sup>. A continuación, se detallan los gastos e ingresos del concesionario en el primer trimestre de 2022:

GASTOS	Enero	Febrero	Marzo	TOTAL 1T
Compras	4.083,19	13.732,12	12.121,94	29.937,25
Servicios exteriores	2.814,84	7.962,34	8.397,86	19.175,04
Gastos de personal	35.785,92	44.989,27	48.607,47	129.382,66
Otros gastos de gestión	3.414,72	5.334,70	5.530,18	14.279,60
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>46.098,67</b>	<b>72.018,43</b>	<b>74.657,45</b>	<b>192.774,55</b>

INGRESOS	Enero	Febrero	Marzo	TOTAL 1T
Ingresos servicios	159.970,12	1.287,75	1.065,15	162.323,02
Subvenciones a la explotación	0,00	0,00	57.135,50	57.135,50
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>159.970,12</b>	<b>1.287,75</b>	<b>58.200,65</b>	<b>219.458,52</b>

RESULTADO	Enero	Febrero	Marzo	TOTAL 1T
	<b>113.871,45</b>	<b>- 70.730,68</b>	<b>- 16.456,80</b>	<b>26.683,97</b>

**Tabla 7: Ingresos, gastos y resultado del primer trimestre 2022**

Con los datos contenidos en la tabla anterior se puede observar que en el primer trimestre del año 2022 la empresa obtuvo un beneficio por la explotación del servicio de 26.683,97 euros.

Con respecto a los datos económicos del total del periodo 2022, recogidos en el apartado anterior, en la “Tabla 4: Ingresos y costes concesionales de 2020-2022. Resultado del ejercicio”, se puede observar que en el conjunto del año 2022 el concesionario ha incurrido en pérdidas por valor de -60.068,91 euros. En este sentido, esta Oficina ha analizado la información facilitada sobre la ejecución del contrato por parte del contratista, los costes e ingresos y las posibles circunstancias que puedan explicar el citado déficit de explotación.

De la información contenida en las hojas de cálculo remitidas a esta Oficina en contestación al requerimiento planteado, puede observarse lo siguiente:

<sup>6</sup> Conforme a la información facilitada en la hoja de cálculo denominada “a) 2022 mensual” del archivo “ANEXO 2. Hojas de cálculo información adicional solicitada”.

<sup>7</sup> En el concepto “Subvenciones a la explotación” de la tabla 7 que figura a continuación, se ha estimado la parte proporcional de la subvención anual correspondiente al primer trimestre de 2022, 57.135,50 euros (228.542,02/4). La subvención anual ha sido proporcionada por el Ayuntamiento en la hoja “a) 2022 mensual” del documento “20230203\_ANEXO 2...”

- En la pestaña denominada “a) 2022 mensual” de la hoja de cálculo “ANEXO 2 Hojas de cálculo información adicional solicitada”, no consta ingreso alguno por prestación del servicio en el último trimestre de 2022.

Tras revisar el volumen de ingresos por prestación de servicios en el cuarto trimestre en las anualidades 2019, 2020 y 2021, se observa que en todos los años son muy reducidos, aunque no lleguen a ser cero.

- En la misma pestaña de la hoja de cálculo mencionada, que recoge la distribución mensual de los gastos de explotación del contrato, se detecta que en el mes de noviembre de 2022 los costes de personal se han incrementado significativamente, situándose esta partida en 77.947,86 euros, lo que supone un incremento de 39.090,82 euros respecto al promedio registrado en el resto de los meses (38.857,04 euros). En las anualidades 2020 y 2021 no se produjo esta variación mensual en los costes de personal.

También se ha producido un importante incremento en el mes de noviembre de 2022, en los costes de “trabajos realizados por otras empresas”, ascendiendo a 63.063,88 euros, cuando promedio de esta partida en el resto de los meses ha sido de 7.901,66 euros.

El Ayuntamiento de Barcelona no ha aportado ninguna explicación a este importante incremento del “coste de personal” y de “trabajos realizados por otras empresas” producido en noviembre de 2022, por lo que no es posible vincularlo con el motivo con el que se fundamenta la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico.

En términos anuales, también en 2022 se produce un importante incremento tanto del coste de personal como de la partida “trabajos realizados por otras empresas” respecto a los ejercicios anteriores, que se muestran seguidamente.

	2020	2021	2022
<b>Gastos de personal (sin IVA) (€)</b>	<b>429.725,58</b>	<b>441.625,52</b>	<b>505.375,28</b>
<b>Incremento anual (€)</b>		<b>11.899,94</b>	<b>63.749,76</b>
<b>Incremento anual (%)</b>		<b>2,77%</b>	<b>14,44%</b>

Tabla 8. Variación de coste de personal

	2020	2021	2022
<b>Trabajos realizados por otras empresas (sin IVA) (€)</b>	<b>111.117,02</b>	<b>111.506,61</b>	<b>149.982,13</b>
<b>Incremento anual (€)</b>		<b>389,58</b>	<b>38.475,52</b>
<b>Incremento anual (%)</b>		<b>0,35%</b>	<b>34,51%</b>

Tabla 9: Variación de trabajos realizados por otras empresas

- Revisando la evolución de ingresos y gastos a nivel trimestral se observa que en los tres primeros trimestres de 2022 los resultados son positivos y es únicamente en el cuarto trimestre de dicho año donde los ingresos no cubren los gastos.

La información se muestra en la siguiente tabla:

	1T 2022	2T 2022	3T 2022	4T 2022	TOTAL 2022
Ingresos por servicios	162.323,02	155.143,00	209.451,76	-	526.917,78
Subvenciones a la explotación	57.135,50	57.135,50	57.135,50	57.135,50	228.542,02
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>219.458,52</b>	<b>212.278,50</b>	<b>266.587,26</b>	<b>57.135,50</b>	<b>755.459,80</b>
<b>COSTES TOTALES</b>	<b>192.774,55</b>	<b>205.477,64</b>	<b>157.303,55</b>	<b>259.972,96</b>	<b>815.528,70</b>
<b>RESULTADO DEL TRIMESTRE</b>	<b>26.683,97</b>	<b>6.800,86</b>	<b>109.283,71</b>	<b>- 202.837,46</b>	<b>- 60.068,90</b>

Tabla 10: Ingresos, gastos y resultado del 2022 con desglose trimestral

- Para completar el análisis se han revisado los ingresos y gastos del contrato de concesión en 2022 y se ha comparado con los años previos de la concesión, 2020 y 2021. Se ha trabajado con la información aportada en la mencionada hoja de cálculo “ANEXO 2...”.

Seguidamente se muestran las partidas de ingresos y se detallan las subpartidas en las que se ha producido una mayor variación.

Importes sin IVA	Anualidad			Variación	
	2020	2021	2022	2022-2020	2022-2021
<b>INGRESOS SERVICIOS</b>	<b>384.853,51</b>	<b>285.011,55</b>	<b>526.917,78</b>	142.064,27	241.906,23
Ingresos prestación de servicios	384.853,51	285.011,55	526.917,78	142.064,27	241.906,23
Cursos y talleres	380.346,53	281.645,14	521.958,50	141.611,97	240.313,36
<b>SUBVENCIONES A LA EXPLOTACIÓN</b>	<b>297.520,09</b>	<b>368.281,39</b>	<b>228.542,02</b>	-68.978,07	-139.739,37
<b>BENEFICIOS E INGRESOS EXTRAORDINARIOS</b>	<b>545,78</b>	<b>4.482,30</b>		-545,78	-4.482,30
<b>TOTAL INGRESOS</b>	<b>682.919,38</b>	<b>657.775,24</b>	<b>755.459,80</b>	72.540,42	97.684,56

Tabla 11: Ingresos de 2020 a 2022 y variaciones

Se debe señalar que, en el año 2022, comparado con los dos años anteriores, se han incrementado de manera importante los ingresos por la impartición de cursos y talleres (142.064,27 euros frente a 2020), pero se han reducido las subvenciones a la explotación recibidas (68.978,07 euros con relación a 2020 y 139.739,37 euros comparando con 2021).

En la siguiente tabla se muestran los costes, detallando sus partidas principales y las subpartidas en las que se puede apreciar dónde se ha producido una mayor variación:

Importes sin IVA	Anualidad			Variación	
	2020	2021	2022	2022-2020	2022-2021
<b>COMPRAS</b>	<b>93.671,94</b>	<b>94.034,44</b>	<b>150.960,05</b>	57.288,11	56.925,61
Trabajos realizados por otras empresas	91.832,25	92.154,22	149.982,13	58.149,88	57.827,91
Talleristas	68.562,25	55.243,00	98.956,38	30.394,13	43.713,38
<b>SERVICIOS EXTERIORES</b>	101.968,29	60.404,39	98.783,84	-3.184,45	38.379,45
Publicidad y propaganda	23.044,22	14.328,30	32.742,77	9.698,55	18.414,47
Otros servicios	43.400,38	24.689,18	52.826,51	9.426,13	28.137,33
<b>GASTOS DE PERSONAL</b>	429.725,58	441.625,52	505.375,28	75.649,70	63.749,76
<b>Sueldos</b>	323.125,52	335.579,66	398.926,77	75.801,25	63.347,11
Sueldos personal de gestión	260.749,24	275.677,87	311.238,45	50.489,21	35.560,58
Director	44.531,05	44.973,12	55.514,41	10.983,36	10.541,29
Auxiliar de gestión formación	22.375,40	22.348,90	41.626,19	19.250,79	19.277,29
Talleristas	62.376,28	59.901,79	87.688,32	25.312,04	27.786,53
<b>OTROS GASTOS DE GESTIÓN</b>	50.072,93	48.043,74	60.409,53	10.336,60	12.365,79
<b>DOTACIONES PARA LA AMORTIZACIÓN</b>	545,78	4.482,30		-545,78	-4.482,30
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>675.984,52</b>	<b>648.590,39</b>	<b>815.528,70</b>	139.544,18	166.938,31

**Tabla 12: Costes de 2020 a 2022 y variaciones comparativas**

Es destacable que, en 2022, respecto a los dos años anteriores, se han incrementado de manera importante los costes de “trabajos realizados por otras empresas” (en 57.827,91 euros, respecto a 2021), de “talleristas” reflejados en la partida de compras (43.713,38 euros, respecto a 2021), y los costes de personal del Director (10.541,29 euros), auxiliar de gestión de formación (19.277,29 euros) y de los “talleristas” incluidos dentro de los gastos de personal (27.786,53 euros).

Respecto a los gastos de personal del contrato incurridos en 2022, 505.375,28 euros, son mucho más elevados que los previstos tanto en el Informe técnico de la prórroga de 2022, que ascienden a 408.154,55 euros, como en el PCAP, que para 2021 se estimaron en 410.000,00 euros.

El Ayuntamiento de Barcelona no ha aportado ninguna explicación a las variaciones indicadas, por lo que tampoco en este caso es posible vincularlas con el motivo que fundamenta la propuesta de restablecimiento económico.

En resumen, la ejecución de la concesión durante el periodo afectado por las restricciones derivadas de la pandemia COVID-19, primer trimestre del año 2022, arroja un resultado positivo de 26.683,97 euros. La ejecución de la concesión durante el segundo y el tercer trimestre también alcanza resultados positivos (6.800,86 y 109.283,71 euros respectivamente). Sin embargo, durante el cuarto trimestre de 2022, el más alejado de las restricciones de aforo que se regularon, el concesionario incurre en un déficit de 202.837,46 euros, que no se compensa con los resultados

positivos de los trimestres previos, por lo que el déficit de explotación global del año 2022 asciende a 60.068,90 euros. Adicionalmente, en 2022 se han producido importantes variaciones en algunas de las partidas de ingresos y gastos del contrato de concesión, las cuales tampoco es posible vincularlas con el motivo de la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del contrato.

La causa imprevisible alegada por el Ayuntamiento afectaría al primer trimestre del año 2022, en el que no se han producido pérdidas.

Por otra parte, las fluctuaciones en la demanda de los trimestres segundo, tercero y cuarto, no se pueden vincular con las restricciones de aforo. Alternativamente podrían ser consecuencia del riesgo operacional asumido por el contratista en el contrato de concesión, cuando no del riesgo y ventura general propio de toda contratación pública.

En este sentido, conviene recordar lo establecido en el apartado 4 del artículo 290 de la LCSP: *“en todo caso, no existirá derecho al restablecimiento del equilibrio económico financiero por incumplimiento de las previsiones de la demanda recogidas en el estudio de la Administración o en el estudio que haya podido realizar el concesionario”*.

#### **4.3. Análisis de ejecución del contrato.**

Según indica la Administración solicitante en el punto 3 de su *“Respuesta al requerimiento de documentación”* realizado por esta Oficina, la incidencia de la pérdida de ingresos por cursos y talleres en el resultado de explotación es muy relevante, dado que, si en situación de normalidad los ingresos de cursos y talleres representan el 75% del volumen del gasto, en 2021 fue del 43% y en 2022 del 64%. Sin embargo, se ha de señalar desde esta Oficina que estos porcentajes se han calculado con la previsión de ejecución de los cursos establecidos en el PPT, y no con la ejecución realmente efectuada.

Adicionalmente al análisis económico, esta Oficina ha considerado oportuno analizar el volumen de servicios prestados por el concesionario, obteniendo como resultado el número de cursos realmente ejecutados por trimestre que se muestra en la tabla siguiente<sup>8</sup>:

---

<sup>8</sup> Esta información ha sido extraída del archivo “ANEXO 2 Hojas de cálculo información adicional solicitada”

CURSOS/TALLERES	Ene-mar (1T)	Abr-jun (2T)	Julio intensivo (3T)	Oct-dic (4T)	TOTAL
Nº min PCAP	195	190	40	200	625
Ejecutados 2020	209	-	-	120	329
Ejecutados 2021	83	86	21	126	316
Ejecutados 2022	134	138	27	159	458
Desviación de la ejecución de 2022 con respecto a lo recogido en PCAP	<b>-31,28 %</b>	<b>-27,37%</b>	<b>-32,50%</b>	<b>-20,50%</b>	<b>-26,72%</b>

**Tabla 13: Cursos o talleres mínimos exigidos en PCAP y los ejecutados por el concesionario en 2022.**

Se observa que en ninguno de los trimestres de 2022 se ha realizado el número mínimo de cursos exigido en los pliegos, resultando desviaciones significativas respecto a lo requerido en el contrato. En este sentido, habría que entender que se ha producido un incumplimiento del contrato de concesión, dado que no se ha alcanzado el nivel mínimo de ejecución exigido, que es 625 cursos y talleres anuales.<sup>9</sup>, ni menos aún al que se comprometió el concesionario en su oferta (645 cursos/talleres cada año).

De ello se deduce que las desviaciones que, en el conjunto del año se traducen en que se han dejado de ejecutar un 26,72% de los cursos contractualmente requeridos, son mayores si se tiene en cuenta la oferta de la adjudicataria, lo que supondría que se han dejado de ejecutar el 28,99% de los cursos ofertados.

Seguidamente se muestran los indicadores de la ejecución de cursos en 2022 con detalle trimestral<sup>10</sup>:

INDICADORES 2022	1T	2T	3T	4T	TOTAL
Número de cursos ofertados (grupos)	141	144	30	161	476
<b>Número total de cursos realizados</b>	<b>134</b>	<b>138</b>	<b>27</b>	<b>159</b>	<b>458</b>
<b>Número total horas realizadas</b>	<b>1.971,75</b>	<b>1.684,25</b>	<b>306,00</b>	<b>2.324,75</b>	<b>6.286,75</b>
Promedio horas por taller o curso realizado	14,71	12,20	11,33	14,62	13,73
Número plazas ofertadas	3.105	3.134	569	3.595	10.403
<b>Número total personas inscritas</b>	<b>2.545</b>	<b>2.591</b>	<b>432</b>	<b>3.371</b>	<b>8.939</b>
% inscripción respecto plazas ofertadas	81,96%	82,67%	75,92%	93,77%	85,93%
Promedio de inscritos por taller o curso	19	19	16	21	20
Número total usos	23.993	19.679	2.583	31.486	77.741
Número usos / sesión	19	19	16	22	20

**Tabla 14: Indicadores de ejecución de cursos de 2022**

<sup>9</sup> Esta Oficina formuló una consulta sobre el incumplimiento en el 2022 (año de prórroga contractual) del mínimo de cursos exigidos en los pliegos y comprometidos en la oferta del contratista, no obteniéndose respuesta a este punto por parte del Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>10</sup> Esta información ha sido aportada por el Ayuntamiento en la pestaña "indicadores 2022" de la hoja de cálculo "ANEXO 2. Hojas de cálculo información adicional solicitada"

Comparando el nivel de ejecución del primer trimestre de 2022 con el resto de trimestres del año, no se identifica un impacto importante de la reducción de aforo, ni en el número de cursos ofertados, ni en el número promedio de personas inscritas en los cursos.

Adicionalmente se constata, como ya se ha indicado, que la oferta de cursos no ha cubierto las estimaciones y requerimientos de los pliegos, pues habiéndose establecido en los pliegos la ejecución de un mínimo de 625 cursos/talleres anuales y habiendo ofertado el concesionario la realización de 645 cursos/talleres anuales, en 2022 ha ofertado un total de 476, de los cuales se han realizado 458, un 29% menos de lo comprometido.

Sin embargo, se comprueba que la ejecución del contrato en 2022 sí ha sido conforme a los pliegos respecto a la duración de los cursos y al promedio de inscripciones, dado que en la página 78 del PCAP se establece que los cursos/talleres tendrán un promedio de duración de 13 horas y 19 inscripciones por taller

Por su parte, los precios de los cursos se recogen en el Anexo 3 del PCAP y pueden ser 2,66; 4,11 o 5,50 euros por hora de curso.

Si se hubieran ejecutado los 645 cursos/talleres, que fueron ofertados por el concesionario, en el año 2022 se habrían realizado 187 cursos más, que, a un precio mínimo de 2,66 euros/hora, con una duración de 13 horas y 19 inscritos, habrían supuesto un ingreso mínimo adicional de 122.862,74 euros.

No se dispone de información para cuantificar el incremento de costes variables que pudiera suponer la impartición de estos 187 cursos, pero en cualquier caso su ejecución podría haber mejorado el resultado económico obtenido por el concesionario, incluso con la valoración realizada con el precio mínimo establecido en el PCAP.

En este sentido, debe recordarse que los pliegos son la fuente que regula los principales derechos y obligaciones del contrato, su ejecución debe llevarse a cabo atendiendo al sentido literal de sus cláusulas, si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes.

Formalizado el contrato, la oferta seleccionada por la Administración (oferta del adjudicatario) también forma parte de los documentos que integran el compromiso adquirido con la adjudicación, por lo que su contenido será igualmente de obligado cumplimiento para el concesionario.

En atención a todo ello, el adjudicatario debe cumplir durante la ejecución del contrato con el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, de prescripciones técnicas y con el de su propia oferta, no pudiendo apartarse

de lo acordado incluso si ve defraudadas las expectativas que albergaba al participar en la licitación, no pudiendo repercutir sobre la Administración el déficit en que pudiera incurrir a consecuencia de no verse cumplidas sus expectativas de demanda, salvo las excepciones previstas en la LCSP, soportando los perjuicios originados en la ejecución del contrato ajenos a la actuación de la Administración.

## V. CONCLUSIONES

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Barcelona y a los documentos que la acompañan, en relación con el *“restablecimiento del equilibrio económico de un contrato que tiene por objeto la concesión de la explotación y gestión del centro cívico Casa Elizalde del Distrito del Eixample”*, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- En relación con la documentación aportada, 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 de evaluación de la propuesta de restablecimiento presentada, conforme a lo previsto en el artículo 333 de la LCSP y en la Orden ONE.
- Sin poner en duda los cálculos aportados en el expediente que delimitan las pérdidas de explotación alcanzadas en el año 2022, cuantificadas en 60.068,91 euros, no se ha podido establecer la vinculación con la fundamentación jurídica que motiva el restablecimiento del equilibrio económico del contrato que se propone, cuyo motivo son las restricciones producidas fundamentalmente por la reducción de aforo que tuvo lugar durante el primer trimestre de 2022, como consecuencia de las medidas adoptadas por el Departamento de Salud de la Generalitat, para hacer frente a la situación de crisis sanitaria provocada por el COVID-19.
- La explotación de la concesión durante primer trimestre del año 2022, arroja un resultado positivo, al igual que durante el segundo y el tercer trimestre de dicho ejercicio. Es en el cuarto trimestre en la que se incurre en un déficit que no es compensado con los resultados positivos de los trimestres previos, por lo que no cabe identificar un impacto significativo de la reducción de aforo producida en el primer trimestre, ni en el número de cursos ofertados, ni en el número promedio de personas inscritas en los cursos, ni en la duración de los cursos, parámetros que determinan los principales ingresos variables del contrato.
- En consecuencia, en la evaluación de la información facilitada en la solicitud de informe y en la documentación del expediente remitida **no ha quedado acreditado que las pérdidas de explotación producidas hayan sido debidas a las circunstancias excepcionales imprevisibles** alegadas por el Ayuntamiento de Barcelona, esto es, las medidas y

restricciones para hacer frente a la pandemia provocada por el COVID-19 durante el primer trimestre de 2022.

- En definitiva, las pérdidas acreditadas (que tienen su origen en el cuarto trimestre del año 2022 y no en el primero) parecen deberse más a una falta de cumplimiento del contenido establecido en el contrato, al riesgo operacional que debe ser asumido por el contratista en el contrato de concesión, o incluso derivadas del riesgo y ventura general al que debe enfrentarse en todo tipo de contratación pública.

## **ANEXO I: DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD TRAS LA PETICIÓN REALIZADA POR ESTA OFICINA**

### **1. Documentación que acompañó a la solicitud formulada el día 2 de diciembre de 2022:**

- Estudio de viabilidad económico-financiero del proyecto.
- Informe de necesidad e idoneidad del contrato de concesión.
- Pliego Cláusulas Administrativas Particulares de la concesión.
- Pliego Prescripciones Técnicas Particulares de la concesión.
- Informe del servicio jurídico.
- Plan económico-financiero de la concesión.
- Propuesta de modificación del contrato y memoria explicativa.
- Informe del servicio jurídico.
- Propuesta de restablecimiento del equilibrio económico.

### **2. Documentación adicional facilitada el día 03 de febrero de 2023, tras el requerimiento de información realizado por la ONE:**

- Estudio de viabilidad económico-financiero modificado en fecha 2 de febrero de 2023 (pdf y Word).
- Informe de necesidad e idoneidad del contrato de concesión (Word).
- Pliego Cláusulas Administrativas Particulares de la concesión (Word).
- Pliego Prescripciones Técnicas Particulares de la concesión (Word).
- Informe del servicio jurídico (Word).
- Plan económico-financiero de la concesión (Word).
- Propuesta de modificación del contrato y memoria explicativa (Word).
- Informe del servicio jurídico (pdf reutilizable).
- Propuesta de restablecimiento del equilibrio económico (Word).
- Decreto adjudicación contrato núm. 19C00018 (documento original pdf y copia en castellano Word).
- Oferta económica de Calaix de Cultura (documento original pdf y copia en castellano Word).
- Documentación relativa a la prórroga contractual:
- Informe técnico de prórroga (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Comparecencia Calaix de Cultura (documento original en pdf y copia en castellano en Word).

- Informe jurídico sobre la prórroga del contrato de concesión de servicios para la explotación y gestión del centro cívico Casa Elizalde (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Decreto de autorización y disposición del gasto (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Documentos relativos a los restablecimientos del equilibrio económico periodos anteriores (2020 y 2021):
- Informe de cuentas de gestión del centro cívico Casa Elizalde de 2020 (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Cuenta de explotación cerrada a 30 de septiembre de 2020 y previsión hasta 31 de diciembre de 2020 (Excel).
- Comparecencia de Calaix de Cultura (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Informe jurídico del Departamento de Servicios Jurídicos-Secretaria en relación a la solicitud del restablecimiento del desequilibrio económico del contrato de concesión de servicios para la gestión y explotación del centro cívico Casa Elizalde del año 2020(documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Decreto de ampliación de disposición del gasto de 2020 (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Informe de cuentas de gestión del centro cívico Casa Elizalde 2021 (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Cuenta de explotación cerrada a 30 de septiembre de 2021 y previsión hasta 31 de diciembre de 2021 (Excel).
- Comparecencia de Calaix de Cultura (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Informe jurídico del Departamento de Servicios Jurídicos-Secretaria en relación a la solicitud del restablecimiento del desequilibrio económico del contrato de concesión de servicios para la gestión y explotación del centro cívico Casa Elizalde del 2021 (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Decreto de ampliación de disposición del gasto de 2021 (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Informe técnico del 22 de noviembre de 2022 emitido por la gestora de proyectos de la Dirección de las Personas y al Territorio.
- Informe de cuentas de gestión del centro cívico Casa Elizalde de fecha 22 de noviembre de 2022 modificado (documento original en pdf y copia en castellano en Word).
- Hojas de cálculo documentos Word y pdf expediente (Excel)
- Hojas de cálculo información adicional solicitada (Excel).