

Oficina Nacional de Evaluación Informe

22005

Concesión del Servicio Público de Transporte Urbano

Ayuntamiento de Chipiona

6 de Mayo de 2022

DATOS DEL EXPEDIENTE

Nº Expediente ONE: 0007/2022

Nº Expediente órgano solicitante: 01-22 P.A. Concesión Servicio Público de Transporte Urbano

Tipo de informe: Básico

Tipo de contrato: Concesión de servicios

Órgano solicitante: Ayuntamiento de Chipiona

Órgano contratación: Ayuntamiento de Chipiona

Fecha solicitud inicial: 04/04/2022



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

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

Oficina Nacional de Evaluación

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

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

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

El presente informe fue aprobado por el Pleno de la ONE en su reunión celebrada en día 6 de mayo de 2022. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Nacional de Evaluación.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	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.....	7
3. Objeto del “Contrato de Concesión del Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano de viajeros de Chipiona”	7
4. Elementos económicos del contrato.....	8
III. METODOLOGÍA del análisis y evaluación.....	9
IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS	10
1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto	10
A. Ingresos y sistema de retribución al contratista	12
• Calidad de la previsión de demanda	12
• Análisis de la estimación de ingresos en función de la demanda	13
B. Estimación de costes e inversiones	14
C. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto	14
2. Análisis de transferencia de riesgo operacional	15
3. Estudio del nivel de rentabilidad bruta y el margen operativo previsto para el contrato.....	16
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	17

INDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tarifas usuarios transporte público urbano	13
Tabla 2: Análisis de la rentabilidad bruta y margen operativo	16

INDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Margen Bruto en función del nº de usuarios	15
---	----

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 e informar de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios, así como de los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico que deban adoptarse en estos tipos de contratos, en los supuestos establecidos en el apartado 3 del artículo 333 de la LCSP.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo establecido en la Orden ONE, la unidad de apoyo técnico ha formulado un documento de análisis y estudio sobre el contrato de la concesión de servicios objeto de evaluación, que ha servido de principal soporte técnico

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

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.

II. EXPEDIENTE

1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación

Con fecha de 04 de abril de 2022, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónico de la Oficina Nacional de Evaluación, la solicitud formulada por parte del Ayuntamiento de Chipiona 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 Servicio Público de Transporte Urbano”.

A dicha solicitud se acompañó la siguiente documentación:

- Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE.
- Memoria justificativa para la concesión del Servicio Público de Transporte Urbano de Viajeros en Chipiona.
- Estudio de viabilidad del Servicio de Transporte Público Urbano de viajeros.
- Propuesta de pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que ha de regir en el contrato de concesión del Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano de viajeros de Chipiona.
- Expediente completo, incluyendo propuesta de pliego de prescripciones técnicas (PPT) que ha de regir en el contrato de concesión del Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano de viajeros en Chipiona, Informe de secretaría general e Informe de Intervención.
- Expediente completo de Secretaría General del Ayuntamiento de Chipiona.
- Informe jurídico en relación al procedimiento para la aprobación del reglamento de la prestación del Servicio de Transporte Urbano de viajeros en autobús en el municipio de Chipiona.
- Decreto de delegación de competencias.

Una vez recibida la documentación remitida por el solicitante, se procedió a su análisis para elaborar la propuesta de informe preceptivo.

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 Chipiona, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

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

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

El Ayuntamiento de Chipiona asume parte de la retribución al contratista mediante la aportación de una aportación para compensar el posible déficit y así mantener el equilibrio económico del servicio.

- Aspecto temporal: El momento de la solicitud 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 Chipiona a la ONE, resulta formalmente admisible.

3. Objeto del “Contrato de Concesión del Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano de viajeros de Chipiona”

El objeto del contrato es la concesión del servicio público de Transporte Regular Temporal de viajeros durante la temporada de verano 2022 en el término municipal de Chipiona.

La prestación de las actividades del servicio de transporte urbano de viajeros es considerada como un servicio público básico y de competencia municipal, de acuerdo con el artículo 86.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

En la actualidad el Ayuntamiento no dispone de dicho servicio, ni tampoco existen antecedentes del mismo, por lo que, tal como se explica en la Memoria Justificativa, se plantean llevar a cabo un primer proyecto piloto, que permita evaluar la implantación del servicio de transporte colectivo urbano de pasajeros en la localidad.

La necesidad de la creación del servicio público de transporte urbano de viajeros se basa en que la población supera las 80.000 personas en los principales meses de verano, alcanzando incluso 130.000 personas en los fines de semana, frente a los casi 20.000 habitantes que están censados en el resto del año en el Ayuntamiento. Además, con este servicio se estaría cumpliendo la recomendación del Plan de Movilidad Urbana Sostenible (PMUS), entre otras justificaciones recogidas en el expediente.

El servicio contará con tres (3) líneas y diecinueve (19) salidas:

- Línea 1. Circular Centro Histórico (15 salidas)
- Línea 2. Chipiona-Valdeconejos (2 salidas)
- Línea 3. Chipiona-Costa Ballena (2 salidas)

El objeto del contrato se identifica con el código del vocabulario común de contratos públicos (CPV): 60112000. *Servicios de transporte por la vía pública.*

La forma de adjudicación del contrato es la del procedimiento abierto, tramitándose el expediente con carácter ordinario.

4. Elementos económicos del contrato

Sin perjuicio del análisis más detallado que se ofrecerá con posterioridad, debe comenzarse señalando la confusión existente en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) acerca de los elementos económicos del contrato, utilizándose indistintamente “precio del contrato” y “presupuesto base de licitación” en ambos casos de forma equivocada, excluyendo además el IVA respecto a la cifra señalada.

En todo caso, el Presupuesto base de licitación (PBL) según lo establecido en el PCAP sería de 54.559,34 euros (incluido el IVA.). Esta cuantía es errónea ya que, tal como recoge el artículo 100.1 de la LCSP, por PBL se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), salvo disposición en contrario. Por lo tanto, el PBL debería ser de 24.034,04 euros, más el IVA. Esta cifra, a su vez resulta confusa en los documentos que la recogen en el expediente, porque, aunque es el déficit que cómo máximo va a cubrir el Ayuntamiento de acuerdo al Estudio de Viabilidad, en el resto de documentación se recoge la cifra en números redondos de 24.000 euros, más el IVA.

De acuerdo con el PCAP, el valor estimado del contrato sería de 45.090,37 euros. Esta cifra también adolece de los problemas que se acaban de señalar.

Por ello, se aprecia una debilidad en la cuantificación y definición de estos parámetros que, sin perjuicio de los análisis que se van a realizar con posterioridad, se recomienda en todo caso que sea corregida.

El contrato tiene una duración prevista cuatro meses, sin posibilidad de prórroga, desde el 1 de junio de 2022 hasta el 30 de septiembre de 2022.

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 Chipiona, mencionado en el apartado II.1. de este documento.

A partir de este estudio, la División de evaluación de los contratos de concesión de la OIReScon ha realizado el análisis que se desarrolla en el siguiente apartado de este informe, centrándose, en primer lugar, en una valoración de los parámetros económicos y del nivel de incertidumbre con la que puede valorarse la estimación de la demanda facilitada. Para ello, se han estudiado las condiciones económicas y el sistema de retribución previsto en el PCAP para el contratista.

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

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

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

En la evaluación del proyecto se estudia 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, en este caso de demanda, por el concesionario.

El informe finaliza con un apartado de Conclusiones y Recomendaciones.

IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto

Antes de pasar a analizar los aspectos económico-financieros del proyecto, conviene profundizar sobre lo que se ha indicado en el apartado relativo a los elementos económicos del contrato. Como ya se ha señalado, el PCAP y los documentos presentados en el expediente, confunden continuamente los términos Valor estimado, Presupuesto base de licitación y Precio del contrato.

A título de ejemplo, en la Cláusula 6 del PCAP se utiliza indistintamente los términos “precio del contrato” y “presupuesto base de licitación” para referirse a los mismos importes y significados de forma equivocada, además excluye el IVA en ambos, cuando dicho impuesto debe incluirse y por separado. Se está relacionando incorrectamente el término “precio del contrato” con los costes del proyecto concesional.

Por otro lado, en la Cláusula 7 del PCAP se recoge erróneamente que el PBL es de 45.090,37 euros sin IVA, cuando posteriormente y en el resto de documentos del expediente, se indica que la tarifa máxima que puede llegar a pagar la Administración es de 24.034,04 euros (sin IVA) o redondeando, 24.000 euros (sin IVA).

Este hecho genera que el criterio de adjudicación económico se redacte de forma confusa, indicando que los licitadores deberán ofertar a la baja sobre el “valor estimado del contrato”, lo cual lleva a circunstancias incongruentes como que una mayor bajada por parte de un licitador, asegura una mayor cantidad a retribuir por el Ayuntamiento, ya que el licitador lo que hace es licitar sobre los costes estimados del proyecto, que es lo que en realidad encierra el Valor Estimado del contrato en los términos en los que se ha calculado. Esto exige un ajuste en la terminología y una revisión del funcionamiento del propio criterio, a fin de que resulte coherente con lo esperado.

Dejando a un lado este problema de confusión conceptual en los pliegos, el proyecto presentado por el Ayuntamiento de Chipiona difiere en algunos aspectos del recogido en el Estudio de Viabilidad. Esto puede ser lógico, dado que se trata de un proyecto piloto de duración corta y muy determinada, con lo que carecería de sentido exigir una inversión asociada en un vehículo como es un autobús que elevaría el importe del contrato en casi 141.000 euros, según la estimación del citado estudio, y abriría las puertas a una posible financiación ajena. Es por esta razón que el PPT exige que el concesionario tenga un autobús de entre 26 y 38 plazas, sin que sea de reciente adquisición ni estableciendo características técnicas sobre el mismo más allá de la capacidad. Tampoco se exige un mínimo de personal, como sí exige el Estudio de Viabilidad (dos conductores a tiempo completo), y no se obliga a la adquisición de una máquina

expendedora de billetes (valorada en el Estudio en 2.500 euros), sino que simplemente se indica que el concesionario “dispondrá” de ella.

Sin embargo, y a pesar de esto, el cálculo del Valor Estimado del contrato, realizado a partir de la estimación de costes reflejada en el Estudio de Viabilidad, sí incluye como costes los de amortización del vehículo (como si fuese recién adquirido), los de financiación del vehículo y costes fiscales, y los costes de personal de los dos conductores a tiempo completo estimados.

Por tanto, debería haberse adaptado la estructura de costes del proyecto conforme a lo requerido en los pliegos o haber recogido en los mismos las exigencias de personal y de otro tipo estimadas en el estudio de viabilidad.

Por otro lado, dada la falta de información para hacer una previsión de demanda realista, en el Estudio de Viabilidad se señala que se ha optado por tomar como referencia las medias de demanda de municipios con población similar. No obstante, y como se analizará más adelante, este punto de partida no resulta adecuado porque la población destinataria del servicio de transporte urbano en Chipiona es “flotante” fundamentalmente, mientras que los municipios de donde se ha partido para estimar la demanda tienen dicha población censada, con lo que la demanda en un caso es estructural frente a la estacionalidad de Chipiona.

La inclusión de tres líneas, cuando sólo una de ellas es potencialmente rentable, añade una mayor incertidumbre al resultado del proyecto y a lo atractivo o no que resulte para posibles licitadores.

En cualquier caso, prescindiendo de las consideraciones efectuadas y partiendo de esta previsión de demanda y de los costes estimados para el servicio, el Estudio de Viabilidad configura como retribución al contratista, una compensación del déficit resultante (a modo de subvención) que tendría carácter de máximo. Este es otro de los puntos que en los Pliegos no queda del todo claro, aunque de la lectura del Estudio de Viabilidad y de la forma de facturación del contratista, se deduce que la aportación pública se pagará al contratista previa liquidación de los ingresos y costes reales en que haya incurrido, con lo que, si el déficit es inferior a los 24.000 euros, recibirá sólo lo necesario para que no incurra en pérdidas. No obstante, no es adecuado tener que hacer esta interpretación sobre aspectos relevantes que regulan la relación entre Administración contratante y adjudicatario a partir de documentos ajenos a los propios pliegos, ya que estos se caracterizan porque sus cláusulas forman parte integrante del contrato, Por todo ello, se recomienda que estas cuestiones queden aclaradas en el propio PCAP.

Dado que la duración del contrato propuesta es de sólo 4 meses y que tampoco lleva inversión asociada, no se hace necesario en este caso el análisis de flujos de caja descontados, ni la aplicación de ninguna tasa de descuento legalmente establecida. Se limita, por tanto, el análisis a la elaboración realizada de la

previsión de demanda, la estimación de costes, la forma de retribución del contratista y la transferencia de riesgo operacional que se deduce de todo ello.

A. Ingresos y sistema de retribución al contratista

- **Calidad de la previsión de demanda**

La Administración contratante realiza una estimación de la demanda de los potenciales usuarios de los servicios de transporte urbano basado en los datos históricos de otros municipios de similares niveles de población a los que alcanza Chipiona en temporada alta. Para poder comparar usuarios esperados, se ha utilizado una metodología que se basa en ratios de uso de autobuses por km recorrido. Asimismo, se ha realizado una estimación de ponderación entre los diferentes tipos de tarifas en base a otros municipios cercanos.

Para concretar la estimación de la demanda de usuarios, la Administración contratante ha utilizado la media de tres municipios de 80.000 habitantes, Puerto de Santa María, Talavera de la Reina y Chiclana de la Frontera y ha estimado una media de las ratios de los tres municipios para calcular su ratio de 1.34 viajeros/vehículo-km recorrido. Además, esta ratio se aplica únicamente a la línea principal de las tres previstas, ya que las otras dos líneas se consideran en el Estudio de Viabilidad deficitarias desde el inicio (la Línea 2 por dirigirse a zonas rurales y la Línea 3 porque ya existe una línea de autobús interurbano que hace dicho recorrido y porque la Urbanización a la que se dirige no pertenece en su totalidad al Municipio de Chipiona).

Para el cálculo de la previsión de la demanda, la ratio de 1,34 (viajeros por vehículo-km recorrido) se multiplica por los 18.483 kms que se prevé recorra esta línea durante los 4 meses de contrato, haciendo que la Administración contratante prevea **24.698 usuarios**, siendo este el único escenario analizado.

Como ya se ha adelantado, el Estudio de Viabilidad utiliza la referencia de tres municipios que, aunque similares en población a las cifras alcanzadas por Chipiona en temporada alta, son muy diferentes en su configuración económico social (excepto Chiclana de la Frontera) en comparación con el municipio de Chipiona. Por un lado, el número de habitantes de estos municipios no tiene el carácter estacional que sí tiene el de Chipiona. Además, se han utilizado dos municipios de carácter más industrial y con una población más habituada a la utilización del transporte público urbano diario, por lo que esto es difícil aplicarlo a una población orientada al turismo estacional como es Chipiona. Por otro lado, en el Estudio no se tiene en cuenta el coste del recorrido de las otras dos líneas que debe realizar el autobús que, aunque resulte pequeño por la poca frecuencia prevista (de 19 salidas diarias, sólo 4 se realizan en estas líneas), se debería contemplar.

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

Los ingresos previstos de la concesión se componen de: ingresos provenientes de los usuarios, de unos ingresos complementarios por publicidad y de una tarifa concesional abonada directamente a la empresa concesionaria por parte de la Administración para cubrir el déficit de explotación previsto.

- **Ingresos provenientes de los usuarios del servicio (Tarifas)**

La Administración contratante ha fijado unas tarifas por la utilización del servicio en forma de precios públicos, basándose en importes de municipios próximos.

TARIFAS	Reparto	Tarifa (IVA incluido)	Tarifa (sin IVA)	Tarifa media (Sin IVA)
Sencillo	50%	1,10	1,00	0,79
10 viajes	20%	0,77	0,70	
Pensionista	20%	0,46	0,42	
Mensual	10%	0,75	0,68	

Tabla 1: Tarifas usuarios transporte público urbano

Aplicando la **tarifa media (0,79 euros)** a los **usuarios previstos** por la Administración contratante (**24.698**), se prevén unos ingresos por este concepto de **19.511,33 euros (sin IVA)**. Esta cifra difiere de la calculada en el estudio de viabilidad que la establece en 19.556,33 euros (aunque también aparece en el estudio otra cifra estimada de 19.758,40 euros).

- **Ingresos por publicidad.**

La Administración contratante prevé unos ingresos por este concepto de **1.500 euros (sin IVA)**.

- **Ingresos provenientes de la tarifa concesional (Ingresos públicos).**

La Administración contratante prevé subvencionar la diferencia entre los costes del servicio de transporte público urbano y los ingresos provenientes de la aplicación de las tarifas y la publicidad. Esta compensación se efectuará mediante el pago directo mensual al concesionario de una tarifa concesional que compense los ingresos percibidos por los usuarios y la publicidad hasta los costes previstos y liquidándose al final de los cuatro meses de contrato, con el tope máximo de 24.034,04 euros (IVA excluido), según el Estudio de Viabilidad. No obstante, en los Pliegos esta cuantía máxima se redondea hasta el tope de 24.000 euros (IVA excluido), no siendo, por tanto, exactamente coincidente.

B. Estimación de costes e inversiones

La concesión analizada no prevé la realización inversiones, únicamente un coste de mantenimiento de las instalaciones existentes.

Los principales costes estimados que debe soportar el concesionario son: salarios de los conductores previstos (57%), combustible (10%), amortización del vehículo (10%), mantenimiento (6%) y costes indirectos (11%).

En esta estructura de costes se han observado las debilidades e incongruencias ya reseñadas en el epígrafe 1 de este mismo apartado IV.

Todos los costes son estimados en función de la hipótesis que se espera como más razonable. Sin embargo, se está estimando un coste del litro de gasoil (0,798 euros/litro) que resulta poco acorde con la tendencia actual del precio de los combustibles. Dadas las circunstancias actuales este coste puede suponer grandes variaciones en la estimación de costes de esta concesión y por tanto afectaría negativamente al interés de las empresas para presentarse a la licitación de la concesión, por lo que resultaría recomendable actualizar el importe previsto para este coste.

Por otra parte, en la estructura de costes se ha observado la incorporación de una partida denominada “Beneficio industrial 8%”, aunque en términos económicos, el beneficio industrial no se puede considerar como un coste de la concesión.

C. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto

Aunque la Administración contratante sólo presenta un escenario y partiendo de la premisa indicada por la Administración de que los costes de explotación son fijos, se pueden observar tres comportamientos diferentes en función del número de usuarios de los servicios.

- **Hasta 24.698 usuarios:** la empresa concesionaria tendría rentabilidades negativas o pérdidas teóricas ya que la subvención de la Administración contratante tiene un tope máximo de 24.000 euros² que corresponde a unos 24.698 usuarios, por debajo de este número de usuarios el déficit es superior al tope máximo de la tarifa concesional.
- **De 24.698 a 55.190 usuarios:** dentro de esta horquilla de usuarios el déficit de explotación es cubierto por la tarifa concesional que paga la Administración y, por tanto, el margen bruto teórico es cero.
- **A partir de 55.190 usuarios:** el proyecto concesional deja de tener déficit de explotación para pasar a tener rentabilidades positivas teóricas. A

² Todo ello aceptando que esta es la interpretación que se deduce de documentos como el Estudio de viabilidad pero que debería ser aclarada en el PCAP, conforme ya ha sido señalado.

partir de este momento, la Administración contratante no tendría que abonar la tarifa concesional.

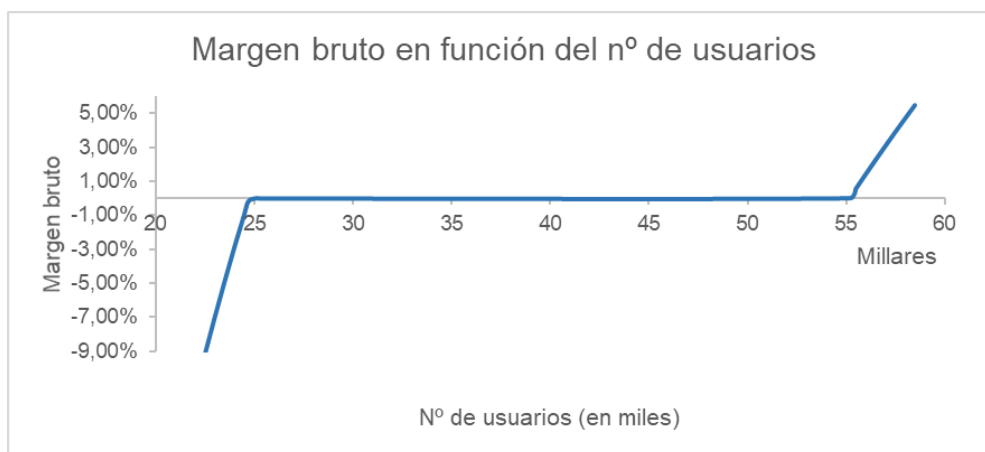


Ilustración 1: Margen Bruto en función del nº de usuarios

No obstante lo anterior, hay que matizar estos márgenes brutos teóricos del proyecto, ya que la Administración contratante, como ha sido ya señalado, ha incorporado dentro de los costes una partida de beneficio industrial del 8 % sobre los costes directos.

2. 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 contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio. Exigiendo, el segundo apartado de este artículo, 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 del servicio debe abarcar el riesgo de demanda o el 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.

En el expediente objeto de evaluación, tal y como se ha analizado, existe un sistema retributivo para el contratista que, aunque contempla un posible déficit de explotación, cuenta con un mecanismo compensatorio que anula las pérdidas en el intervalo de partida analizado por el Estudio de Viabilidad de 24.698

usuarios y hasta los 55.190 usuarios (cuando el concesionario empieza a obtener beneficios por sí mismo).

No obstante, se consideran muy relevantes las incertidumbres sobre la estimación de la demanda ofrecidas, tal y como se ha argumentado. Tampoco es posible ofrecer el nivel de certeza deseado a la hora de calcular los costes, por las razones que también han quedado expuestas con anterioridad. Por todas estas limitaciones, no es posible concluir si se produce o no una transferencia de riesgos significativa en el caso de la propuesta planteada.

3. Estudio del nivel de rentabilidad bruta y el margen operativo previsto para el contrato

Partiendo de la demanda prevista por la propia Administración contratante (si bien esta estimación está afectada por las debilidades ya citadas), el rango de usuarios en el que la concesionaria ni perdería ni ganaría se situaría entre 24.698 y 55.190, que supone incrementar en un 123,5% los usuarios previstos inicialmente.

Concepto	Importes por anualidad (€)
	<i>Junio a Septiembre 2022</i>
Número de usuarios previstos	24.698
Tarifa media	0,790
Ingr. tickets (sin 10% IVA)	19.511,42
Publicidad	1.500,00
Subvenc. Actividad Máxima (max 24.000 euros)	24.000,00
Total Ingresos Previstos (sin IVA)	45.011,42
Financiación del vehículo	382,37
Personal de conducción	24.100,31
Seguros	656,33
Combustible	4.252,70
Mantenimiento	2.541,85
Neumáticos	908,97
Costes indirectos (12,5%)	4.677,42
Amortización del vehículo	4.301,68
Costes fiscales	275,18
Total Costes Previstos (Sin IVA)	42.096,81
Beneficio Bruto	2.914,61
Margen	6,5%

Tabla 2: Análisis de la rentabilidad bruta y margen operativo

Dado el redondeo de la compensación máxima aportada por el Ayuntamiento que difiere a la baja de la establecida en el Estudio de Viabilidad, y el cálculo incorrecto de los ingresos por tickets vendidos, se produce un pequeño déficit en el caso base. No obstante, habría que tener en cuenta que, incluso en ese caso, el concesionario está siendo retribuido con un beneficio industrial de un 8%, con lo que siempre obtendría beneficio y rentabilidad positivas.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

A la vista de la documentación remitida y de las estimaciones efectuadas por el propio Ayuntamiento, y teniendo en cuenta las incertidumbres puestas de manifiesto a lo largo de este informe, se debería concluir que no existiría transferencia de riesgo operacional suficiente para poder considerar que la naturaleza jurídica de este proyecto es la correspondiente a un contrato de concesión.

No obstante, se realizan las siguientes recomendaciones:

- Procede corregir las cifras ofrecidas en concepto de Presupuesto del contrato, Presupuesto base de licitación y Valor estimado del Contrato que se recogen en los Pliegos, conforme ha quedado señalado en este mismo informe al evaluar los aspectos económicos del contrato.
- En relación con los criterios de adjudicación propuestos y su relación con los ingresos, deben ser objeto de revisión de tal modo que no produzcan efectos indeseados sobre la rentabilidad del proyecto y sobre la aportación de la Administración.
- Adecuar la estructura de costes, de tal modo que sea congruente lo requerido en los pliegos con lo reflejado en el Estudio de viabilidad, corrigiendo, adicionalmente, los problemas que presenta y que han quedado expuestos en el análisis precedente.
- Aclarar los aspectos sustanciales del contrato, como es el posible límite a la aportación de la Administración contratante, incorporándolos a los correspondientes Pliegos, de tal modo que no se produzcan dificultades de interpretación o aplicación.

Finalmente, considerando el carácter de piloto que la administración proponente desea dar a este contrato, sería aconsejable reformular el proyecto para articular su licitación como contrato de servicios, en los términos regulados en la propia LCSP.