

Oficina Nacional de Evaluación

Informe

25022

**Restablecimiento del equilibrio económico del contrato de
concesión de servicios para el suministro de agua potable y
alcantarillado en Biar.**

Ayuntamiento de Biar

Septiembre 2025

DATOS DEL EXPEDIENTE

Nº Expediente ONE: 43/2025

Nº Expediente órgano solicitante: 122/2023

Tipo de informe: Restablecimiento de equilibrio económico

Tipo de contrato: Concesión de servicios

Objeto: Restablecimiento del equilibrio económico del contrato de concesión de servicios para el suministro de agua potable y alcantarillado en Biar

Entidad solicitante: Ayuntamiento de Biar

Órgano contratación: Pleno del Ayuntamiento de Biar

Fecha solicitud inicial: 01/07/2025

Fecha recepción información complementaria: 21/08/2025



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

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

Oficina Nacional de Evaluación

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

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

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

Este informe fue aprobado por el Pleno de la ONE en su reunión celebrada el día 26 de septiembre de 2025. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Nacional de Evaluación.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.	4
2. Objeto y alcance del informe de la Oficina Nacional de Evaluación.	5
II. EXPEDIENTE	6
1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación.....	6
2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.	6
3. Objeto del reequilibrio económico del contrato de “Concesión de servicios para el suministro de agua potable y alcantarillado en Biar”.....	7
4. Antecedentes de tramitación del contrato de concesión.....	8
5. Antecedentes de tramitación para la modificación del contrato y restablecimiento del equilibrio del contrato.	8
III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN	11
IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS	12
1. Motivación de la petición del restablecimiento del equilibrio económico del contrato de concesión.	12
2. Fundamentación y análisis del restablecimiento del equilibrio del contrato en el marco normativo	12
3. Cálculo y análisis económico del restablecimiento del equilibrio	17
3.1. Análisis económico del reequilibrio y de la modificación planteada por la Administración	17
3.2. Análisis comparativo de la situación inicial y posterior al reequilibrio..	22
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	23
ANEXO I. DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD TRAS PETICIÓN DE ESTA OFICINA.....	24

INDICE TABLAS

Tabla 1. Balance de la cuenta de explotación 2022 calculado por el concesionario.	18
Tabla 2. Balance de la cuenta de explotación 2022 revisado por AYMED.....	19
Tabla 3. Evolución del precio de la energía de abril de 2019 a septiembre de 2025 (€/MWh).....	21

INDICE GRÁFICOS

Gráfico 1. Evolución del precio de la energía de abril 2019 a septiembre de 2025 (€/MWh).....	22
--	----

I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

La regulación de todo el procedimiento de solicitud, documentos 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.

Se debe señalar que el presente informe no tiene como finalidad revisar los elementos del contrato original, sino que está dirigido a evaluar el impacto que sobre ellos puede tener el acuerdo de restablecimiento del equilibrio económico proyectado. En esta misma línea, y siguiendo a la Junta Consultiva de Contratación del Estado, en su informe 52/2022, de 25 de mayo de 2023, se debe constatar el respeto al principio de transferencia del riesgo operacional de la explotación del servicio al concesionario, necesario para que el contrato sea considerado como una concesión (art. 15.2. de la LCSP) ya que, de otro modo, se estaría alterando la naturaleza del contrato.

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. Y todo ello se ha llevado a cabo con base en la documentación aportada por la entidad contratante, tanto en la solicitud como en posteriores requerimientos de documentación adicional o aclaraciones¹.

Siguiendo 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. Este documento ha servido de principal soporte técnico para la elaboración de la propuesta de informe que, conforme a lo previsto en la Orden ONE, ha sido elevada por la División de análisis económico y evaluación de los contratos de concesión de la OIREscon, para su debate y aprobación por parte del Pleno de la ONE.

¹El segundo párrafo del artículo 10.1 de la Orden ONE, establece que “Los informes vendrán referidos a la documentación facilitada por el solicitante del informe, por lo que cualquier modificación sustantiva que pudiera producirse con posterioridad en el expediente, con carácter previo a la licitación del contrato de concesión, requerirán una nueva solicitud de informe.”.

II. EXPEDIENTE

1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación.

Con fecha de 1 de julio de 2025 tuvo entrada en el portal de tramitación electrónica de la ONE la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Biar para la emisión del informe preceptivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del contrato de *“Concesión de servicios para el suministro de agua potable y alcantarillado en Biar”*, siendo el Pleno del Ayuntamiento de Biar el órgano de contratación, y acompañándose de la documentación del expediente.

Tras un primer análisis fue preciso requerir nueva documentación al Ayuntamiento, la cual fue remitida a esta Oficina el 21 de agosto de 2025, no siendo hasta esta última fecha citada cuando se entiende que el expediente se encontraba en condiciones de ser objeto del análisis correspondiente a efectos de lo previsto en el artículo 333 de la LCSP².

Conviene mencionar que el 11 de marzo de 2025 el Ayuntamiento de Biar presentó una primera solicitud de informe de esta Oficina relativa a la misma propuesta de restablecimiento del equilibrio económico de este contrato. Después de que se efectuara un requerimiento por parte de esta Oficina e, incluso, tras haber tenido lugar una reunión con el Ayuntamiento, el 6 de mayo de 2025 se dictó el archivo de dicha solicitud tras haber desistido el Ayuntamiento en su solicitud.

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, la evaluación debe iniciarse con una comprobación referida a la admisibilidad formal previa de la solicitud de informe realizado por el Ayuntamiento de Biar, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- **Ámbito subjetivo:** La solicitud ha sido presentada por el Ayuntamiento de Biar que, como Corporación local, se encuentra dentro del ámbito subjetivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP.
- **Ámbito objetivo:** Se trata de la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico de un contrato de concesión de servicios que, sin 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 282 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de

² La relación de documentos que se acompañaron inicialmente a la solicitud, así como los aportados adicionalmente el día 21 de agosto de 2025 a petición de esta Oficina, puede consultarse en el Anexo I de este informe.

noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), habiendo sido informado favorablemente por los servicios jurídicos de la Administración solicitante.

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, al no encontrarse aún constituida en aquel momento.

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

- **Ámbito 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 Biar resulta formalmente admisible.

3. Objeto del reequilibrio económico del contrato de “Concesión de servicios para el suministro de agua potable y alcantarillado en Biar”.

El **objeto** del contrato para el cual se solicita el restablecimiento del equilibrio económico del contrato hace referencia a un contrato de concesión de servicios que incluye:

- Suministro de agua potable
- Servicio de gestión de alcantarillado
- Obras o actuaciones a realizar en las infraestructuras e instalaciones de los servicios objeto de la concesión, que son:
 - Ampliaciones de las redes e instalaciones.
 - Renovación de las redes e instalaciones.
 - Mejora de las redes e instalaciones.
 - Mantenimiento y conservación de las redes e instalaciones.
 - Ejecución de un nuevo pozo.

El contrato tiene una duración prevista de 20 años, existiendo la posibilidad de una prórroga de cinco años.

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

- 65100000-4 Distribución de agua y servicios conexos.
- 90480000-5 Servicios de gestión de alcantarillado.

La adjudicación de este contrato se realizó mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

Según lo indicado por el Ayuntamiento, el motivo del reequilibrio trae causa del abrupto incremento del precio de la energía que “(...) *altera de modo irrazonable y desproporcionado el equilibrio contractual en su previsión inicial en la expresada anualidad de 2022* (...)”⁴.

4. Antecedentes de tramitación del contrato de concesión.

Tal y como se recoge en la documentación aportada en la solicitud de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, los antecedentes del contrato, que sirven de base para la emisión del presente informe, son los siguientes:

1. El 28 de junio de 2017, el Pleno del Ayuntamiento de Biar acordó la aprobación del expediente para contratación, mediante concesión pública, de la “*Gestión del servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado de Biar*”, por un valor estimado de 9.713.377 euros.
2. Con fecha 30 de octubre de 2018, se adjudicó el contrato de concesión, cuya duración se establece en 20 años desde su formalización, con posibilidad de prórroga de 5 años adicionales.
3. Con fecha 4 de diciembre de 2018, se formalizó el contrato de concesión que preveía el inicio de la ejecución del servicio el 1 de abril de 2019.

5. Antecedentes de tramitación para la modificación del contrato y restablecimiento del equilibrio del contrato.

De acuerdo con la documentación aportada por la Administración junto con la solicitud de informe a esta Oficina, se han de señalar los siguientes antecedentes:

³ Reglamento (CE) n.º 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) n.º 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

⁴ Según lo dispuesto en el “*Informe de Secretaría-Intervención*” de 18 de febrero de 2025.

1. Con fecha 25 de enero de 2023, el concesionario presentó ante el Ayuntamiento de Biar sendos escritos en los que **solicitaba**:
 - Que se :***“1. Reconozca que las tarifas que se han aplicado a los usuarios durante 2022 resultaron insuficientes para conseguir y mantener el equilibrio económico financiero cuya gestión tiene encomendada Sacyr Agua.***
 - 2. Reconozca que el elevado precio de la energía eléctrica debe ser considerado como una circunstancia sobrevenida, o un riesgo imprevisible, ajeno a la diligencia del gestor (esto es el principio de riesgo y ventura) capaz de quebrar el equilibrio económico-financiero - costes- del contrato que determina el derecho del contratista a una compensación económica que permita restablecer las bases originales del Contrato de acuerdo con las cláusulas 26 y 28 del PCAP.***
 - 3. Que para el mantenimiento del equilibrio económico del Contrato y sin perjuicio de la solicitud de actualización de tarifas para el ejercicio 2023 que se ha solicitado el día de hoy, se precisa proceder a una compensación económica que cubra el déficit de 174.777,64€ incurrido en 2022 en la cuenta de explotación del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Biar, manifestando no obstante su disposición para ejecutar esta compensación mediante otro mecanismo en el modo y manera que sea menos gravoso para la Administración municipal.”.***
 - La *“revisión de tarifas al alza de 24,88% para el ejercicio 2023 con efectos 1 de enero de 2023 o, subsidiariamente, se inicie un procedimiento de reequilibrio económico del contrato, en el cual se contemple el incremento de costes del servicio debido al riesgo imprevisible reconocido ya, entre otros documentos, en el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo.”*
2. Con fecha 11 de noviembre de 2024, se emitió, por la mercantil AYMED PROYECTOS, OBRAS Y SERVICIOS (AYMED), a encargo del Ayuntamiento de Biar, informe técnico correspondiente a los costes presentados por la entidad concesionaria.
3. Con fecha 18 de febrero de 2025, se emitió el *“Informe de Secretaría-Intervención”* que forma parte del presente expediente.
4. Con fecha 11 de marzo de 2025, el Ayuntamiento de Biar presentó una primera solicitud de informe a esta Oficina, siendo archivada por desistimiento del solicitante, tal y como se ha detallado anteriormente.
5. Con fecha 1 de julio de 2025, el Ayuntamiento emitió el documento *“Solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación”* el cual establece, en su apartado OCTAVO.- CONCLUSIÓN. -, lo siguiente:

“Se aborda una situación de desequilibrio por causa puntual y acotada en el tiempo igualmente, mediante una actuación singular y acotada, con una aportación pública que permita un reequilibrio de costes puntual y no estructural y, a su vez, la continuación del servicio público, como máxima al interés general, manteniendo inalterado el riesgo operacional previsto ab initio.”.

III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

A continuación, se efectuará un análisis técnico 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 del equilibrio económico de la concesión presentada por el Ayuntamiento de Biar.

A partir del mismo, la División de análisis económico y evaluación de los contratos de concesión de la OIReScon ha realizado el estudio que se desarrolla en el siguiente apartado de este informe, **centrándose en los siguientes objetivos:**

- El estudio de la motivación de la petición del restablecimiento de equilibrio económico del contrato de concesión realizada en el expediente por parte de la Administración solicitante.
- La fundamentación del restablecimiento indicado en el objetivo anterior.
- El cálculo y análisis económico del restablecimiento del equilibrio económico solicitado.

En este último aspecto, esta Oficina **no ha valorado la incidencia en la estructura económica del contrato antes y después de la compensación propuesta**, dado que el Ayuntamiento no ha aportado la justificación que sustente la incidencia de la causa del restablecimiento del equilibrio económico solicitado en la globalidad del contrato.

IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

1. Motivación de la petición del restablecimiento del equilibrio económico del contrato de concesión.

De acuerdo con lo contenido en la documentación⁵ que acompaña a la solicitud de informe, la motivación del restablecimiento del equilibrio económico solicitado por el Ayuntamiento de Biar se basa en *“la abrupta e imprevisible subida del coste energético en el año 2022 (...)”*. Es por ello, que se propone una compensación económica a recibir por la empresa concesionaria por la ruptura del equilibrio económico de la concesión que se origina.

En concreto, y según consta en la documentación aportada en el expediente, el Estudio Económico Financiero aportado por la empresa concesionaria para la anualidad 4ª (2022) preveía un coste energético s.e.u.o. (sic) de 72.787 euros, sin embargo, la facturación abonada por ese concepto, y comprobada por AYMED, ascendió para dicho ejercicio a 202.905,77 euros, determinando una desviación de 174.777,64 euros⁶.

2. Fundamentación y análisis del restablecimiento del equilibrio del contrato en el marco normativo

El TRLCSP⁷ regula el mantenimiento del equilibrio económico para la concesión de obras y concesión de servicios, en los artículos 234 y 282 respectivamente. Los apartados 1, 4 y 5 del artículo 282 del TRLCSP, relativos a la modificación del contrato de concesión de servicios y mantenimiento de su equilibrio económico, disponen que:

1. La Administración podrá modificar por razones de interés público y si concurren las circunstancias previstas en el Título V del libro I, las características del servicio contratado y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios.

[...]

⁵ La motivación de la petición se define por parte de la Administración solicitante, fundamentalmente, en los documentos *“Solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación”* de fecha 1 de julio de 2025 e *“Informe de Secretaría-Intervención”* de fecha 18 de febrero de 2025.

⁶ Esta desviación se estima con base en lo siguiente: la diferencia entre la cifra de negocios y los aprovisionamientos, gastos de personal y otros gastos de explotación. Al importe así obtenido (EBITDA) se añade el beneficio industrial y las amortizaciones. Se puede observar el cálculo detallado en la Tabla 1 del presente informe. Nótese que el importe aquí reflejado (174.777,64 euros) es el reflejado en el *petitum* del escrito del concesionario de 25 de enero de 2023 mientras que el resultado de la Tabla 1 (tomada del escrito mencionado) es de 174.775,64 euros.

⁷ La regulación contenida en el TRLCSP es esencialmente idéntica a la contenida en los artículos 270 y 290 de la LCSP.

4. La Administración deberá restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda, en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la Administración modifique, por razones de interés público y de acuerdo con lo establecido en el título V del libro I, las características del servicio contratado.*
- b) Cuando actuaciones de la Administración determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato.*
- c) Cuando causas de fuerza mayor determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato. A estos efectos, se entenderá por causas de fuerza mayor las enumeradas en el artículo 231 de esta Ley.*

5. En los supuestos previstos en el apartado anterior, el restablecimiento del equilibrio económico del contrato se realizará mediante la adopción de las medidas que en cada caso procedan. Estas medidas podrán consistir en la modificación de las tarifas a abonar por los usuarios, la reducción del plazo de la concesión y, en general, en cualquier modificación de las cláusulas de contenido económico incluidas en el contrato. Así mismo, en los casos previstos en los apartados 4.b) y c), podrá prorrogarse el plazo del contrato por un período que no exceda de un 10 por ciento de su duración inicial, respetando los límites máximos de duración previstos legalmente.”

En este punto es conveniente recalcar que el Ayuntamiento de Biar basa su análisis de la petición de reequilibrio económico en la regulación contenida en el artículo 282 del TRLCSP, en aplicación de lo recogido en la Disposición Transitoria Primera de la LCSP, la cual recoge que los contratos licitados y adjudicados bajo la vigencia de expresada norma les seguirá siendo de aplicación.

En el Informe de Secretaría-Intervención de 18 de febrero de 2025 que acompaña al expediente, **el Ayuntamiento motiva la compensación con base en la doctrina del “riesgo imprevisible”**. Así, de acuerdo con lo contenido en dicho documento, la Administración contratante establece que **“A razón de la expresa petición y causa por la que se insta el reequilibrio contractual por la mercantil concesionaria, no media elemento determinante por actuación derivada del Ayuntamiento: ius variandi, factum principis, o causa de fuerza mayor, dado que se expresa y solicita un restablecimiento del equilibrio económico del contrato por riesgo imprevisible, derivado del incremento del coste de la energía.”**

En el citado Informe de Secretaría-Intervención, se analiza lo siguiente:

1. Causa del riesgo imprevisible alegada: incremento abrupto del coste de la energía.

El Ayuntamiento de Biar concluye que el **“incremento del coste de la energía por causa imprevisible resulta motivada, si bien, es una situación tangencial,**

acotada en el tiempo y no estructural⁸ en el desarrollo de las sucesivas anualidades del contrato.

2. Concurrencia de efectivo desequilibrio.

En este apartado, el Ayuntamiento establece que *“La incidencia del incremento del coste de la energía eléctrica alegado por el concesionario, ha de examinarse también sobre la globalidad del contrato.”*.

El Ayuntamiento señala en el mencionado informe lo siguiente:

“Consecuentemente, el mayor coste energético, altera de modo irrazonable y desproporcionado el equilibrio contractual en su previsión inicial en la expresada anualidad de 2022, sin que medie prevención que una bajada significativa de costes en las siguientes anualidades reequilibre el contrato en sus propios términos, sin perjuicio de que el mayor coste energético se ha visto amortiguado esencialmente por una mayor cifra de negocio y reducción de otros costes (...).”.

3. La afección real sobre el equilibrio del contrato.

Sobre esta cuestión, la documentación del expediente no parece pronunciarse expresamente más allá de lo mencionado en el apartado anterior.

Esta Oficina debería analizar si el desequilibrio ha impactado en la globalidad del contrato, pero este análisis no ha podido llevarse a cabo dado que en la documentación del expediente no existe ningún análisis, ni documentación que acredite, o permitan acreditar, que este aumento de costes puntual haya **impactado en todo el periodo concesional**.

Los diversos análisis aportados hacen referencia exclusivamente al periodo del año 2022 y en la documentación del expediente no se ha aportado un modelo económico-financiero de la concesión en el que se refleje el impacto de dicho incremento de costes puntual en la economía de la totalidad del contrato.

Para abordar el análisis de la fundamentación del presente expediente, resulta de interés mencionar el **Dictamen del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana** (en adelante, CJC) número 498/2023, que trae causa de la solicitud de reequilibrio económico del contrato administrativo para la gestión y explotación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de L’Elia (Valencia), que analiza un reequilibrio basado en una causa similar a la que es objeto del presente informe.

En el citado Dictamen del CJC *“se plantea consulta sobre la viabilidad de la adopción de medidas planteadas de restablecimiento del equilibrio económico de la concesión y sobre hasta dónde alcanza el riesgo y ventura que asume el concesionario ante el incremento de los costes eléctricos que se han producido.”*.

⁸ El resaltado en negrita es de esta Oficina.

Se debe destacar que el presente dictamen parte de una solicitud de la empresa concesionaria en la que alegaba que se había producido *“la ruptura del equilibrio económico de la concesión debido al incremento excepcional y desmesurado de los costes eléctricos como consecuencia de la situación económica mundial causada por diversas causas como la pandemia y la guerra de Ucrania, por lo que solicita el restablecimiento del equilibrio económico de la concesión, mediante la adopción de medidas oportunas, como el incremento de las tarifas o la compensación económica (...)”*.

El CJC realiza un exhaustivo análisis de la doctrina del riesgo imprevisible. El Consejo de Estado ha estudiado y elaborado dicha doctrina, lo que queda recogido en el Dictamen del CJC indicado tal y como se transcribe a continuación:

“Con arreglo a la doctrina del Consejo de Estado, para que pueda aplicarse la teoría del riesgo imprevisible, además de la aparición de una alteración de las circunstancias, de carácter imprevisible y extraordinaria, es necesario que no sea posible una adecuada compensación mediante el instrumento ordinario de revisión de precios u otro mecanismo previsto en el contrato. Se exige, además, una incidencia sobre la economía general del contrato que rebase los límites razonables que todo contrato lleva consigo, comportando una quiebra radical del equilibrio económico-financiero contractual por su excesiva onerosidad, es decir, no basta una mayor onerosidad, sino que es preciso que sea extraordinaria y excesiva.”

Por tanto, según este Dictamen, si se diera un desequilibrio por aplicación de la teoría del riesgo imprevisible, la compensación procedería si se cumplen **dos requisitos**: en primer lugar, que no sea posible una adecuada compensación mediante el instrumento ordinario de revisión de tarifas u otro previsto en el contrato y, en segundo lugar, que la incidencia se produzca en la economía global de contrato.

Respecto a la existencia de mecanismo ordinarios de compensación en los pliegos, el PCAP, que rige este contrato, recoge lo siguiente en sus cláusulas 26, 28 y 33:

“26. RIESGO Y VENTURA.

El contrato a que se refiere este pliego se entenderá, en todo caso, a riesgo y ventura del adjudicatario, sin perjuicio del derecho que le asiste a que se le garantice el equilibrio económico de la concesión en los términos previstos en este pliego y en la legislación vigente.

(...)

28.- TARIFAS DEL SERVICIO

(...)

Con carácter excepcional se revisarán las tarifas del servicio por cualquiera de los siguientes motivos:

a. Por la variación de los gastos de explotación. Los gastos de explotación pueden variar si se alteran los elementos que lo integran, o si sufren aumento o disminución las partidas que componen dichos gastos.

(...).

33.- MODIFICACIÓN DEL CONTRATO

La Administración podrá modificar el contrato tan solo en lo que se refiere a las obras de ejecución del Pozo de abastecimiento de agua potable, en la medida que si tras la redacción del proyecto se considera desde un punto de vista técnico una ubicación mejor podrá modificarse la localización, no obstante esta modificación en ningún caso podrá implicar mayores costes de los previstos en el anteproyecto de las obras, y en caso de que el importe de obras certificadas sea inferior, la diferencia revertirá al Ayuntamiento en forma de canon concesional.

Salvo en el caso indicado, la Administración no podrá modificar el contrato, salvo en los casos previstos en el artículo 107 del TRLCSP.

No obstante, podrá el Ayuntamiento modificar las tarifas del servicio así como regular nuevas.

Cuando las modificaciones afectaren al régimen financiero del contrato, causando un perjuicio económico para el Concesionario, el Ayuntamiento deberá compensarle de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato.

Cuando las modificaciones afectaren al régimen financiero del contrato, causando un beneficio económico para el Concesionario, este deberá compensar económicamente, mediante el canon concesional, al Ayuntamiento de manera que se mantenga el equilibrio de los supuestos económicos que fueron considerados como básicos en la adjudicación del contrato.

En el caso de que los acuerdos que dice el Ayuntamiento, respecto al desarrollo de los servicios, carezcan de trascendencia económica, el Concesionario no tendrá derecho a indemnización por razón de los mismos.”.

Al contrario de lo que sucedía en el supuesto planteado en el Dictamen del CJC mencionado, **sí existe un mecanismo previsto** en el contrato.

En lo que respecta al análisis del segundo requisito recogido en el Dictamen, sobre la existencia de un análisis de la incidencia en la económica global del contrato, nos remitimos a lo recogido en la primera parte de este subapartado, en la que se señala que en la documentación del expediente no obra ningún análisis, ni documentación que acredite, o permitan acreditar, que este aumento de costes puntual haya impactado en todo el periodo concesional.

3. Cálculo y análisis económico del restablecimiento del equilibrio

3.1. Análisis económico del reequilibrio y de la modificación planteada por la Administración

Según consta en la documentación aportada por el Ayuntamiento de Biar, el argumento que sustenta la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico de la concesión es el menoscabo económico producido al concesionario por el abrupto incremento en los precios de la energía, según lo descrito en el *"Informe de Secretaría-Intervención"* y en la *"Solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación"*, mencionados anteriormente en el presente informe.

El marco temporal al que afecta, según consta en el expediente, es el ejercicio 2022, exclusivamente. Conviene insistir en que el Ayuntamiento únicamente ha aportado datos que justifican el desequilibrio aducido en el ejercicio 2022, sin aportar datos del resto de anualidades que permitirían analizar la incidencia sobre la globalidad del contrato.

Según lo indicado anteriormente, el concesionario fundamenta la petición de reequilibrio del contrato con base en un *"Balance de la cuenta de explotación 2022"* reflejado en su escrito de 25 de enero de 2023, determinando un déficit de explotación para el ejercicio 2022 de 174.777,64 euros.

En la siguiente tabla se puede observar el cálculo aportado por la empresa concesionario:

Balance cuenta de explotación 2022		Euros
Cifra de negocios	Prestaciones de servicios	484.897,32 €
Total Cifra de negocios		484.897,32 €
Aprovisionamientos	Consumo de materias primas y otras mat consumibles	-14.837,69 €
	Consumo de mercaderías	
	Trabajos realizados por otras empresas	-98.659,20 €
Total Aprovisionamientos		-113.496,89 €
Gastos de personal	Cargas Sociales	-40.206,77 €
	Sueldos y salarios	-102.520,58 €
Total Gastos de personal		-142.727,35 €
Otros gastos de explotación	Pérdidas deterioro y variación comerciales	6.932,20 €
	Servicios exteriores	-311.805,36 €
	Tasas internas	-21.820,38 €
	Tributos	-35,17 €
Total Otros gastos de explotación		-326.728,71 €
Ebidta		-98.055,63 €
Beneficio Industrial		-47.374,47 €
Amortización del inmovilizado	Amort intangible	-28.491,00 €
	Amort material	-854,54 €
Total Amortización del inmovilizado		-29.345,54 €
Total general		-174.775,64 €

Tabla 1. Balance de la cuenta de explotación 2022 calculado por el concesionario.

El Ayuntamiento de Biar, a la vista de la petición realizada por el concesionario, encarga a la empresa AYMED la revisión material del soporte documental de los importes presentados. AYMED, tras el análisis realizado, concluye que el **déficit para el ejercicio 2022, ha de determinarse en 131.633,79 euros**, tal y como se puede observar en la siguiente tabla:

Balance cuenta de explotación 2022 revisado		Euros
Cifra de negocios	Prestaciones de servicios	484.897,32 €
Total Cifra de negocios		484.897,32 €
Aprovisionamientos	Consumo de materias primas y otras mat consumibles	-9.673,91 €
	Consumo de mercaderías	
	Trabajos realizados por otras empresas	-100.394,20 €
Total Aprovisionamientos		-110.068,11 €
Gastos de personal	Cargas Sociales	
	Sueldos y salarios	
Total Gastos de personal		-91.660,69 €
Otros gastos de explotación	Pérdidas deterioro y variación comerciales	6.932,20 €
	Servicios exteriores	-318.271,39 €
	Tasas internas	-21.820,38 €
	Tributos	-35,17 €
Total Otros gastos de explotación		-333.194,74 €
Ebidta		-50.026,22 €
Beneficio Industrial		-52.262,03 €
Amortización del inmovilizado	Amort intangible	-28.491,00 €
	Amort material	-854,54 €
Total Amortización del inmovilizado		-29.345,54
Total		-131.633,79 €

Tabla 2. Balance de la cuenta de explotación 2022 revisado por AYMED.

El Ayuntamiento de Biar, a raíz de los documentos mencionados, tanto de la empresa concesionaria como de la mercantil AYMED, determina que la cantidad **a compensar es de 50.026,22 euros**. Este importe se justifica en el documento “Solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación”⁹ de la siguiente manera:

“El Estudio Económico-financiero del contrato previsto por Sacyr Agua, S.L. estimó, como resultado equilibrado del contrato, para el 4º año (2022) una cifra de negocio de 464.446 euros y un gasto, sin inversiones de 420.446 euros, más una amortización de inversiones lineal durante toda la vida del contrato de 38.404 euros.

⁹ El mismo razonamiento para la determinación de dicho importe se recoge en el “Informe de Secretaría-Intervención”.

La cifra comprobada refleja una cifra de negocio superior a la prevista, concretada en la cantidad de 484.897,32 euros, y unos costes, sin inversión de 534.923,54 que arroja la (sic) expresado saldo bruto de -50.026,22 euros.

Concretado sobre el coste energético, en atención a lo expuesto, el coste efectivo de 202.905,77 euros frente a los 72.787 euros previstos, importe coherente al momento de preparar el contrato, revela un impacto imprevisible que, efectivamente, pone en riesgo la economía del contrato, habida cuenta que supone, solo tal concepto de carácter imprevisible, un 10,77% de la total facturación de la anualidad y, en todo caso, el contratista ha prestado el servicio.

Consecuentemente, el mayor coste energético, altera de modo irrazonable y desproporcionado el equilibrio contractual en su previsión inicial en la expresada anualidad de 2022, sin que medie prevención que una bajada significativa de los costes en las siguientes anualidades reequilibra el contrato en sus propios términos, y sin perjuicio de que el mayor coste energético se ha visto amortiguado esencialmente por una mayor cifra de negocio y reducción de otros costes, de modo que, el reequilibrio de contrato, únicamente puede corresponder a la compensación estricta de los costes no cubiertos, es decir, la cantidad de 50.026,22 euros, de modo que su compensación equilibra de forma efectiva las posiciones contratantes ante un riesgo que resulta igualmente imprevisible para ambas partes, sin que a favor del concesionario nazca un mayor derecho indemnizatorio, (...).".

Más adelante, en el mismo documento, se establece de nuevo que¹⁰:

"A razón de todo ello, la causa singular y tangencial expresada por el incremento abrupto del coste de la energía con efectos significativos en el año 2022 se circunscribe a un riesgo imprevisible, pero de carácter aislado y no estructural del contrato de modo que, aún poniendo en evidente riesgo el equilibrio contractual, no resulta una causa sostenida en el tiempo, **por cuanto se estima no corresponde modificar el contrato, sino coadyuvar al concesionario de forma singular y en los términos económicos señalados, es decir, la aportación presupuestaria singular, como compensación estricta de los costes no cubiertos, es decir, la cantidad de 50.026,22 euros, de modo que su aportación equilibra de forma efectiva las posiciones contratantes ante un riesgo que resulta igualmente imprevisible para ambas partes, sin que a favor del concesionario nazca un mayor derecho indemnizatorio.**".

Esta Oficina no entrará a analizar la cantidad determinada por el Ayuntamiento de Biar en concepto de compensación. No obstante, sí se quiere destacar, tal y como se menciona a lo largo del presente informe, que **el impacto debe analizarse en la globalidad del contrato**, aspecto éste que **no ha podido analizarse al centrar el estudio en el ejercicio 2022, exclusivamente.**

¹⁰ El texto en negrita es de esta Oficina.

Por otro lado, en relación con los **precios de la energía**¹¹, como puede observarse en la siguiente tabla y el siguiente gráfico, que en el ejercicio 2022 estos precios se ven incrementados de forma puntual para, posteriormente, volver a disminuir.

En la tabla y gráfico siguientes se puede observar la evolución del precio de la energía (en €/MWh):

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Enero	- -	46,96	70,3	210,07	89,68	85,73	112,08
Febrero	- -	41,4	36,82	205,9	142,91	50,48	127,25
Marzo	- -	33,24	52,02	294,53	102,79	34,19	71,51
Abril	56,63	25,3	71,54	203,03	84,87	31,25	45,29
Mayo	53,77	27,35	74,05	195,75	84,26	44,44	43,02
Junio	52,14	36,02	87,23	203,27	101,98	68,36	87,74
Julio	56,71	40,02	96,41	216,52	98,59	81,07	86,49
Agosto	49,22	41,06	111,34	250,89	104,6	100,08	82,65
Septiembre	46,82	47,45	160,71	216,27	112,41	83,81	68,87
Octubre	52,22	42,65	209,29	161,29	104,3	84,57	- -
Noviembre	48,31	48,11	203,8	131,9	90,3	119,18	- -
Diciembre	41,24	49,02	252,19	145,96	85,38	125,51	- -

Tabla 3. Evolución del precio de la energía de abril de 2019 a septiembre de 2025 (€/MWh).

¹¹ Los datos han sido extraídos del siguiente enlace:

<https://www.ree.es/es/datos/mercados/componentes-precio-energia-cierre-desglose>

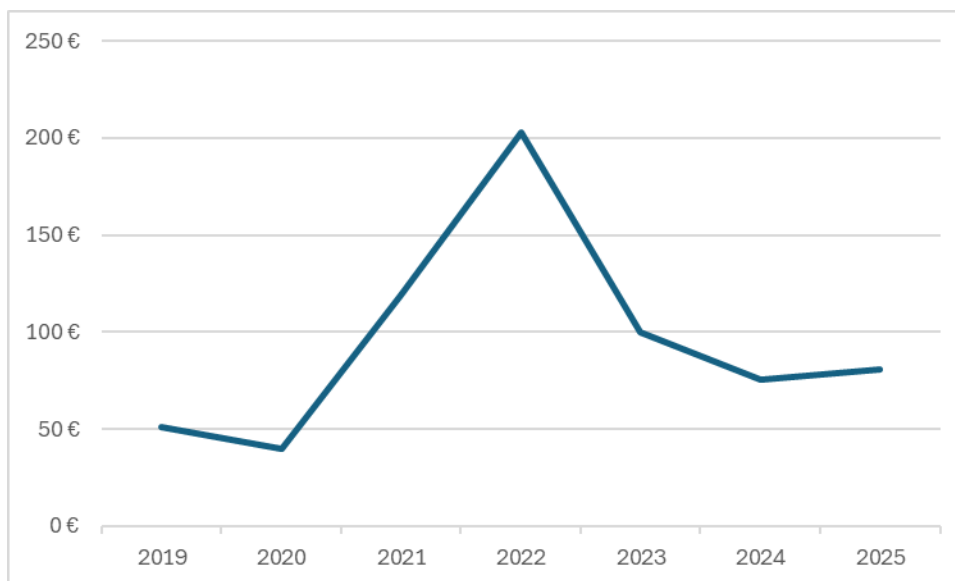


Gráfico 1. Evolución del precio de la energía de abril 2019 a septiembre de 2025 (€/MWh)

En el gráfico anterior puede observarse que, en el ejercicio 2022, los precios se ven incrementados de forma puntual para, posteriormente, volver a disminuir y estabilizarse.

3.2. Análisis comparativo de la situación inicial y posterior al reequilibrio

Una vez detallado el método de cálculo de la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del contrato objeto del presente informe, se debe volver a destacar que el Ayuntamiento no ha aportado los datos que permitan analizar el impacto económico del incremento del precio de la energía de 2022 en toda la vida del contrato de concesión y, por tanto, se carece de la justificación del quebranto económico en la totalidad del contrato.

Además, según lo expuesto a lo largo del presente informe, la medida de restablecimiento del equilibrio económico del contrato mediante *“una aportación pública que permita un reequilibrio de costes puntual y no estructural”*¹² al concesionario, **podría suponer una doble compensación a favor del concesionario** en el supuesto de que, a lo largo de la vigencia del contrato, se incrementaran las tarifas del servicio, pues este **incremento de tarifas vendría también a cubrir la desviación de costes** cuya compensación ahora se propone.

¹² Según lo dispuesto en el apartado “OCTAVO.- CONCLUSIÓN.-” del documento “Solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación”.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Biar y a los documentos que la acompañan, en relación con la propuesta de restablecimiento del equilibrio económico del *“Contrato de concesión de servicios para el suministro de agua potable y alcantarillado en Biar”*, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- La licitación del **contrato de concesión de servicios** sobre el que se propone el restablecimiento del equilibrio económico **no fue objeto de evaluación** por la ONE al no encontrarse constituida la Oficina en el momento de producirse dicha licitación.

El análisis realizado en el presente informe no ha tenido como finalidad revisar los elementos del contrato de concesión original, sino que se ha dirigido a **evaluar la procedencia de la propuesta de compensación económica** determinada por el Ayuntamiento de Biar ante la solicitud realizada por el concesionario.

- En relación con la documentación aportada, **no ha permitido que pudiera realizarse un análisis de la incidencia sobre la economía del contrato** de forma global para todo el periodo concesional.
- El incremento del precio de la energía en el ejercicio 2022 **no implica necesariamente un quebranto económico de la globalidad del contrato de concesión**. En este sentido, la transferencia del riesgo operacional al concesionario conlleva que el mismo debe asumir las desviaciones que puedan producirse en los costes e inversiones a las que tenga que hacer frente, pudiendo tomar las medidas que estime convenientes para mitigar estas desviaciones, como puede ser aumentos en la demanda de los servicios o modificación de las tarifas aplicables en los mismos, al margen de medidas de ahorro y eficiencia que a lo largo del periodo concesional puedan implementarse y que pudieran compensar incrementos o desviaciones puntuales en los costes.
- Se ha comprobado que existen mecanismos en el PCAP que, de ser procedente su aplicación, harían innecesaria la compensación planteada por el Ayuntamiento.
- Además, en el caso de que el Ayuntamiento decidiese realizar una compensación puntual a la concesión, ésta **podría suponer un desequilibrio económico en favor del concesionario**, de forma especial si se produjeran ulteriores revisiones de tarifas al alza, de acuerdo con lo previsto en los pliegos.

ANEXO I. DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD TRAS PETICIÓN DE ESTA OFICINA

1. Documentación que acompañó a la solicitud formulada el día 1 de julio de 2025

- Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE, firmada por el competente.
- Memoria explicativa del reequilibrio económico de la concesión de servicios (Solicitud de Informe a la Oficina Nacional de Evaluación).
- Estudio de viabilidad Económico-financiero de la concesión de servicios.
- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
- Pliego de Prescripciones Técnicas.
- Informe favorable de la Secretaría-Intervención de la Administración
- Hoja de cálculo del estudio económico de la concesión de servicios
- Propuesta económica para la contratación del servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado de 19 de octubre de 2017 emitido por el concesionario
- Anteproyecto de explotación
- Informe de Secretaría-Intervención
- Escrito del concesionario de 25 de enero de 2023

2. Documentación adicional facilitada el día 21 de agosto de 2025

- Contrato administrativo para *“la gestión del servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en Biar”* de 4 de diciembre de 2018.
- Oficio de respuesta al requerimiento de información adicional.
- Hoja de cálculo del Balance cuenta de explotación 2022 elaborado por el concesionario