

INFORME TÉCNICO ACERCA DE LAS RECOMENDACIONES CONTENIDAS EN EL INFORME PRECEPTIVO DE LA OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN (ONE), DE 6 DE MAYO DE 2022, SOBRE EL INFORME DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIO DE CONTENERIZACIÓN, RECOGIDA Y TRANSPORTE DE RESIDUOS EN LA CIUDAD DE MADRID.

ANTECEDENTES

Se remite a la ONE con fecha 2 de marzo de 2022 el expediente relativo al contrato de concesión de servicios de contenerización, recogida y transporte de residuos en la ciudad de Madrid. Posteriormente, el 24 de marzo de 2022 se solicita por parte de la ONE aclaraciones y documentación adicional a las que el Ayuntamiento de Madrid da respuesta el 25 de marzo de 2022.

Una vez presentada toda la documentación solicitada y aclarada y/o subsanadas las dudas de la ONE, dicha Oficina remite propuesta de informe que incluye la recomendación siguiente:

“A la vista de la evaluación realizada y de las conclusiones anteriores, al margen de las indicaciones que en ellas se contienen, se realiza la siguiente recomendación principal:

Ante la ausencia de una transferencia de riesgo operacional suficiente para que el contrato proyectado tenga la naturaleza jurídica de una verdadera concesión de servicios conforme a lo establecido en el artículo 14 y 15 de la LCSP, cabría reformular el proyecto para articular su licitación dentro de la tipología de los contratos de servicios que se regula en la propia LCSP.”

Además de la propuesta de Informe de la ONE, se facilita el Informe de ISDEFE como apoyo técnico a dicha Oficina, cuyas conclusiones son:

- *“En relación con los aspectos legales, se informa favorablemente y no se formulan observaciones.*
- *En relación con los aspectos técnico-funcionales, se evidencia que:*
 - ✓ *La Administración contratante ha realizado una previsión de la demanda forma sistemática y ordenada al basarse en los datos históricos de recogida de residuos de los últimos años y adaptados a la coyuntura económica y social actual.*
 - ✓ *En cuanto a la composición de los ingresos, se observa que casi la totalidad de los mismos proceden de la Administración contratante (98%). Además, si se tiene en cuenta la existencia de parte de los ingresos como variables con unos topes máximos y mínimos, correspondientes al incremento o disminución en un +/-5% de las toneladas previstas de recogida de tipo general, se garantiza a las concesionarias más un 95% de los ingresos previstos.*
 - ✓ *En referencia a los precios unitarios máximos de la nueva licitación son adecuados dadas las circunstancias de ejecución del contrato vigente actualmente, de los nuevos requisitos incorporados a la futura licitación y de la coyuntura económica actual*
 - ✓ *En lo referente a la relevancia de las bajadas en los precios unitarios máximos se observa que la Administración contratante prioriza el criterio económico frente a otros*



critérios. Además, tras analizar la fórmula utilizada para adjudicar los puntos se prevé que las bajadas no superen el 3-4%.

- *Con relación a los aspectos económico-financieros:*
 - ✓ *Se aprecia que para los Lotes 1, 2 y 3, para el escenario esperado, el periodo máximo de concesión no podría superar los cinco años en cumplimiento del artículo 10 del RD. 55/2017. Sin embargo, el lote 4, si podría tener una duración propuesta de 6 años.*
 - ✓ *Para el escenario previsto por la Administración contratante se aprecia una rentabilidad y un margen operativo positivo, a pesar de posibles bajadas del precio concesional.*
- *En relación con el análisis de riesgos, se puede (sic) que la rentabilidad (margen bruto) presenta unos valores siempre positivos para los escenarios analizados más probables. Se aprecian rentabilidades negativas cuando el escenario es pesimista y a la vez incorpora existe una bajada sobre el precio concesional.”*

El Ayuntamiento de Madrid emite un voto particular una vez celebrado el Pleno el 6 de mayo de 2022 en los siguientes términos:

Para definir el riesgo operacional de un contrato de concesión se debe acudir en primera instancia a la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión que, hace propia la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, entre otras en las sentencias de 10 de septiembre de 2009 (asunto Eurwasser), de 10 de marzo de 2011 (asunto Privater) y de 10 de noviembre de 2011 (asunto Norma-A, Dekan), que van definiendo unos límites a la interpretación del riesgo de operacional de los contratos de concesión que entienda el riesgo como la asunción por el operador de la responsabilidad sobre los aspectos técnicos, financieros y de gestión del servicio, más allá del riesgo inherente a un contrato público, sin que existan mecanismos de compensación por los que el poder público garantice un nivel de beneficios o la ausencia de pérdidas. Jurisprudencia que confirma, además, que el riesgo puede ser limitado sin que ello desmerezca la calificación jurídica del contrato como concesión.

Estos principios jurisprudenciales se incorporan al articulado de la Directiva 2014/23/UE, y quedan explicitados en sus considerandos 18, 19 y 20:

(18)

Las dificultades relacionadas con la interpretación de los conceptos de concesión y de contrato público han generado una inseguridad jurídica continua para las partes interesadas y han dado lugar a numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. **Por lo tanto, debe aclararse la definición de «concesión», en particular haciendo referencia al concepto de riesgo operacional.** La característica principal de una concesión, el derecho de explotar las obras o los servicios implica siempre **la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico que supone la posibilidad de que no recupere las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de funcionamiento**, si bien parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicador. La reglamentación de la adjudicación de concesiones mediante normas específicas no estaría justificada si el poder adjudicador o la entidad adjudicadora aliviase al operador económico de cualquier posible pérdida garantizando unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y los costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato. Al mismo tiempo, **hay que aclarar que ciertos regímenes en los que la remuneración procede**

2

Información de Firmantes del Documento

VICTOR MANUEL SARABIA HERRERO - DIRECTOR GENERAL
URL de Verificación: https://intranet.madrid.es/VECSV_WBCONSULTAINTRA/VerificarCove.do

Fecha Firma: 10/05/2022 16:54:55
CSV : 1QCPJ9TM78NU48PI



exclusivamente del poder adjudicador o la entidad adjudicadora pueden considerarse concesiones si la recuperación de las inversiones y costes que hubiera satisfecho el operador para la ejecución de las obras o la prestación de los servicios depende de la demanda o del suministro efectivos de esos bienes o servicios.

(19)

Cuando la reglamentación específica del sector elimina el riesgo estableciendo una garantía en beneficio del concesionario en virtud de la cual se compensen las inversiones y costes sufragados para la ejecución del contrato, este último no debería considerarse concesión a efectos de la presente Directiva. **El hecho de que el riesgo esté limitado desde el inicio no impedirá que el contrato se considere una concesión.** Lo mismo ocurre, por ejemplo, en sectores con tarifas reglamentadas, o cuando se limita el riesgo operacional mediante regímenes contractuales que prevén una compensación parcial, incluida la compensación en caso de adelantarse la caducidad de la concesión por motivos atribuibles al poder o entidad adjudicador, o por causas de fuerza mayor.

(20)

Un riesgo operacional debe derivarse de factores que escapan al control de las partes. Los riesgos vinculados, por ejemplo, a la mala gestión, a los incumplimientos de contrato por parte del operador económico o a situaciones de fuerza mayor, no son determinantes a efectos de la clasificación como concesión, ya que tales riesgos son inherentes a cualquier tipo de contrato, tanto si es un contrato público como si es una concesión. **Un riesgo operacional debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede consistir en un riesgo de demanda o en un riesgo de suministro, o bien en un riesgo de demanda y suministro.** Debe entenderse por «riesgo de demanda» el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato. Debe entenderse por «riesgo de oferta» el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda. **A efectos de la evaluación del riesgo operacional, puede tomarse en consideración, de manera coherente y uniforme, el valor actual neto de todas las inversiones, costes e ingresos del concesionario.**

Tales consideraciones sobre el riesgo operacional han sido recogidas en el apartado 4 artículo 14 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):

4. El derecho de explotación de las obras, a que se refiere el apartado primero de este artículo, deberá implicar la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se entiende por riesgo de demanda el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato y riesgo de suministro el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda.

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

De acuerdo con el concepto de riesgo operacional recogido tanto en la Directiva como en su transposición en la LCSP, se considera que **deben cumplirse las tres siguientes notas para que**



el contrato de contenerización, recogida y transporte de residuos tenga la consideración de un contrato de concesión de servicios y no un contrato de servicios:

a) La primera de ellas se refiere a una exposición real a las incertidumbres del mercado.

Como se indica en el borrador de informe de la ONE, los ingresos de los concesionarios provienen en su mayor parte de la Administración contratante, pero no se trata de un canon fijo, sino de un pago en función de las toneladas recogidas y transportadas. Por ello, el ingreso depende de la generación de residuos (intensidad de uso) lo que supone un claro riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, la aparición de desajustes entre la oferta y la demanda del servicio y, por tanto, que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación.

En períodos de incertidumbre económica, los hogares y las empresas suelen posponer sus decisiones de consumo e inversión, lo que acaba afectando a la marcha de la actividad económica y tiene su reflejo claro en la reducción de la generación de residuos. Así lo representa el índice de incertidumbre política en Europa (EPU) elaborado por Baker, Bloom y Davis, que muestra que cuanto más elevado es este índice, menor suele ser el crecimiento del PIB y mayor su desaceleración, circunstancia que presenta una correlación muy alta con la reducción de residuos.

En el momento actual, previo a la licitación del contrato analizado, el nivel de incertidumbre es extraordinariamente alto y presenta sus primeros impactos en la reducción de las toneladas de residuos de Madrid. Si bien la situación posterior a la pandemia por el COVID-19 parecía superada, la dinámica inflacionista posterior, fundamentalmente de los precios de la energía y las materias primas, se ha visto agravada por la invasión rusa de Ucrania, provocando una desaceleración económica y una reducción del PIB que introduce un nivel muy alto de incertidumbre en las previsiones de recogida de residuos en la ciudad de Madrid.

De hecho, la situación descrita afecta al contrato de recogida de residuos en dos aspectos esenciales: En primer lugar, la reducción de la actividad económica lleva aparejada una inmediata reducción en la generación de residuos. Así, observando las tasas de crecimiento/decrecimiento de los residuos generados respecto al año anterior, en los últimos 5 años, se manifiesta el efecto de la situación económica y, por tanto, la dificultad de predecir su evolución:

	AÑO 2017	AÑO 2018	AÑO 2019	AÑO 2020	AÑO 2021	2022* (ESTIM)
TOTAL TONELADAS	1.145.723	1.195.797	1.218.373	1.127.333	1.151.991	1.147.467
% CRECIM/DECREC.	0,46%	4,37%	1,89%	-7,47%	2,19%	-0,39%

Como el precio unitario licitado está vinculado a la previsión de tonelaje, la incertidumbre en la generación, que se aprecia perfectamente en la tabla anterior, tiene un componente de riesgo elevadísimo en un contrato como este. La hipótesis de evolución de crecimiento de toneladas ha sido razonable, redundando en precios unitarios menores, pero debe tenerse en cuenta que



su estimación de la evolución del tonelaje se realizó con carácter previo a la invasión de Ucrania, cuando parecía que la crisis del COVID estaba en vías de superación.

En segundo lugar, la escalada de precios es especialmente grave en los combustibles y especialmente en el gas natural: toda la flota de recogida de residuos, más de 600 unidades de vehículos, está propulsada por gas natural comprimido, lo que supone un incremento de los costes que no fue contemplado en la redacción del estudio económico, realizado con anterioridad a las subidas de los últimos meses, en los que el “pool eléctrico” ha alcanzado precios superiores en más de un 800% a los de un año antes.

Por tanto, la explotación de este contrato está condicionada por la incertidumbre del mercado en los próximos años, que puede afectar tanto a los ingresos por toneladas como a los costes de explotación (subida de los precios energéticos).

De ahí que el margen de +/-5% en la consideración de las toneladas generales a tener en cuenta a la hora de realizar el abono al concesionario, que ya se estableció en 2021 con una incertidumbre mucho menor, cobre ahora una vigencia y una relevancia reforzadas. Se trata de una limitación parcial del riesgo operacional soportado por el concesionario para evitar que ante una crisis económica profunda que provocase una imposibilidad manifiesta de continuación del servicio y, por último, su abandono.

El borrador de informe de la ONE establece, por otra parte, que la estimación “podría ser razonable”, pero es importante señalar que la previsión en contextos de incertidumbre tiene un elevadísimo riesgo que repercute en la rentabilidad de la concesión. A ello hay que añadir que el comportamiento de los lotes no es homogéneo, observándose diferencias en función de las características socioeconómicas de los residentes, la actividad comercial y hostelera de las distintas zonas, la tipología urbanística, los periodos vacaciones e incluso la meteorología, lo que dificulta enormemente realizar previsiones con garantías de acierto.

Por otro lado, como bien observa el borrador del informe de la ONE, “las diferencias entre los últimos precios del contrato 2017-2021 son mínimas (...) los precios unitarios máximos de la nueva licitación contienen unas variaciones que podrían considerarse moderadas”. Esta observación, muy acertada, redonda de nuevo en que el riesgo se incrementa, debido a la elevada inflación que se ha producido en los últimos meses y que no se produjo en los años precedentes.

En el análisis de los escenarios, se establece, por último, que “las concesionarias tienen asegurados más de un 95% de los ingresos previstos por la Administración contratante, en un escenario medio.” Afirmación inexacta, ya que los ingresos que se abonan son el 95% de las recogidas generales, que suponen en torno a un 97%, por lo que se está garantizando el 92% del tonelaje, garantía que indudablemente modera el riesgo máximo, pero no asegura la viabilidad de la concesión.

b) Que la pérdida por la transferencia del riesgo operacional no sea nominal o desdeñable.



Teniendo en cuenta los dos escenarios alternativos a los aportados por el Ayuntamiento y que se consideran razonables en el borrador del informe de la ONE, se aprecia que las pérdidas para el concesionario no son ni nominales ni desdeñables en los lotes 1, 2 y 3 (los ingresos del lote 4 están directamente vinculados a los 3 primeros lotes, por lo que se pueden extrapolar los resultados):

- Escenario 1 (lotes 1, 2 y 3): Los ingresos por residuos general disminuyen un 5% sobre lo previsto; y no se ingresa nada por el resto de los residuos.

En este caso el beneficio bruto (antes de impuestos) respecto de los ingresos cae al -1,2% lo que supone unas pérdidas de explotación de 13.755.642 euros en los 6 años de concesión.

- Escenario 2 (lotes 1, 2 y 3): Los ingresos por residuos general disminuyen un 5% sobre lo previsto; y se ingresa un 50% por el resto de los residuos.

En este caso el beneficio bruto (antes de impuestos) respecto de los ingresos cae al 1,3% lo que supone un beneficio bruto (antes de impuesto) de 15.307.973 euros para los seis años de explotación, frente a los 100.375.756,51 euros del caso base (con un promedio de rentabilidad del 8%), esto es, una pérdida del 85% de los ingresos previstos. Resaltar además que la rentabilidad del 1,2% está por debajo de la tasa de descuento para calcular el período de recuperación de la inversión del 2,727% (rentabilidad libre de riesgo del bono a 10 años más 200 puntos básicos), lo que significa que el concesionario no recuperaría aquélla.

Tal y como queda reflejado en el Informe de ISDEFE que plantea los mismos escenarios que posteriormente se trasladan al borrador del Informe de la ONE, se concluye que se aprecian rentabilidades negativas cuando el escenario es pesimista y a la vez existe una bajada sobre el precio concesional.

Cabe puntualizar, sin embargo, que ni siquiera es necesario que exista una baja sobre el precio del contrato, ya que ambos escenarios son inviables sin tenerla en cuenta, tal y como se ha calculado tanto en el Informe de la ISDEFE como en el borrador de Informe de la ONE.

- c) Por último, que no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido.**

El análisis de sensibilidad es una herramienta a través de la cual se estudian los cambios que se producen en una variable (rentabilidad, costes, período de recuperación de la inversión) cuando se introducen ciertas variaciones en el modelo financiero (costes o ingresos). Así, el análisis de sensibilidad tiene por objeto facilitar a una empresa licitadora los diferentes resultados obtenidos en proyecto de concesión determinado, que le permita comprender las



incertidumbres, las limitaciones y el alcance de su decisión de licitar. Por parte de la Administración es una herramienta que permite valorar la transferencia del riesgo operacional.

A petición de la ONE, que pidió justificar el riesgo operacional, se incorporó un análisis de sensibilidad introduciendo variaciones sobre la demanda (que influyen en los ingresos por el pago variable) y sobre la baja ofertada por los licitadores al precio del contrato. No obstante, existen otras variaciones que inciden en la rentabilidad, costes y período de recuperación de la inversión, como son los mayores costes de los suministros energéticos, la responsabilidad patrimonial que procede de los daños y perjuicios potencialmente derivados de la prestación del servicio y otros análogos descritos anteriormente, que no se incorporan al análisis de sensibilidad.

El análisis de sensibilidad aportado por el Ayuntamiento plantea distintos escenarios de toneladas de recogida de residuos, así como distintos niveles de venta y precios del papel-cartón y ropa usada, que muestran una variación significativa de la rentabilidad del contrato:

El caso base del estudio de viabilidad económico-financiero es el siguiente:

CASO BASE	Rentabilidad	Recuperación de inversión
LOTE 1	7,98%	4
LOTE 2	8,00%	4
LOTE 3	7,93%	4
LOTE 4	8,04%	6

De más a menos optimistas, se presentan los siguientes escenarios:

CASO 1.-

Suponiendo que **se incrementa el tonelaje un 5% en la recogida general y con una baja del 2% en todos los precios unitarios de los lotes sobre el precio de licitación, la rentabilidad de las concesiones se limita a los siguientes máximos, pero no sigue aumentando, con el consiguiente perjuicio de las cuentas municipales, y la dificultad de tramitar un reequilibrio a favor de la Administración cuando no hay precedente:**

CASO 1	Rentabilidad	Recuperación de inversión
LOTE 1	10,42%	3
LOTE 2	10,39%	3
LOTE 3	10,40%	3
LOTE 4	10,61%	5

Desde el punto de vista de la Administración, las ventajas son considerables:



- Se limita el importe máximo del contrato en el caso de que se produzca una recuperación económica superior a la prevista, y se alcance un incremento de tonelaje superior al 5% en la recogida general.

- Se evitan las reclamaciones de reequilibrio en el caso de la previsión haya sido optimista, al establecer esta cláusula expresamente en el contrato, por la limitación parcial del riesgo del concesionario, lo que permite un completo traslado del riesgo efectivo al mismo.

CASO 2.-

Si las toneladas recogidas de todos los residuos bajaran un 5%, suponiendo un 1% de baja en todos los precios unitarios de los lotes sobre el precio de licitación, y que no se produjeran efectos sobre los precios de venta de otros residuos, la rentabilidad del contrato quedaría como sigue:

CASO 2	Rentabilidad	Recuperación de inversión
LOTE 1	2,18%	6
LOTE 2	2,21%	6
LOTE 3	2,13%	6
LOTE 4	2,26%	6

En este caso, las rentabilidades son muy bajas para una concesión de este tipo, pero hay que señalar que aún no habría empezado a aplicarse la limitación contractual que garantiza el 95% de las toneladas de cálculo para la recogida general (estaríamos en el límite superior).

CASO 3.-

Si las toneladas recogidas de todos los residuos bajaran un 10%, limitando el impacto de las toneladas generales a una bajada del 5%, y suponiendo un 2% de baja en todos los precios unitarios de los lotes sobre el precio de licitación, y que todos los precios de venta de mercado bajaran un 20%, la rentabilidad del contrato quedaría como sigue:

CASO 3	Rentabilidad	Recuperación de inversión
LOTE 1	0,66%	6
LOTE 2	0,46%	No se recupera
LOTE 3	0,46%	No se recupera
LOTE 4	1,28%	No se recupera

Estaríamos en rentabilidades totalmente insuficientes y en tres de los cuatro lotes no se recuperaría la inversión.

CASO 4

Si las toneladas recogidas de todos los residuos bajaran un 10%, limitando el impacto de las toneladas generales a una bajada del 5%, y suponiendo un 3% de baja en todos los precios



unitarios de los lotes sobre el precio de licitación, y que todos los precios de venta de mercado bajaran un 20%, no se alcanzan rentabilidades positivas, salvo para el lote 4, que, en todo caso, tampoco recupera la inversión durante la duración de la concesión:

CASO 4	Rentabilidad	Recuperación de inversión
LOTE 1	-0,35%	No se recupera
LOTE 2	-0,55%	No se recupera
LOTE 3	-0,55%	No se recupera
LOTE 4	0,27%	No se recupera

CASO 5

Si las toneladas de residuo general bajaran un 10%, limitando el impacto de las toneladas generales a una bajada del 5%, y del resto de residuos, bajaran un 20% (al ser más sensibles al ciclo económico), suponiendo un 3% de baja en todos los precios unitarios de los lotes sobre el precio de licitación, que además no se obtuvieran ingresos por la venta de ropa usada, el resto de precios de mercado bajan un 20% y el precio de venta de papel cartón tipo 1.1 fuera negativo, como ha llegado a suceder en años anteriores, la rentabilidad del contrato quedaría como sigue:

CASO 5	Rentabilidad	Recuperación de inversión
LOTE 1	-2,15%	No se recupera
LOTE 2	-2,62%	No se recupera
LOTE 3	-2,28%	No se recupera
LOTE 4	0,27%	No se recupera

Por tanto, la limitación del -5%, no elimina el riesgo concesional, únicamente es una garantía de limitación de daños, pues, a pesar de entrar en pérdidas en la mayoría de los lotes, de alguna manera quedan contenidas, impidiendo el abandono de la concesión con el consiguiente efecto nefasto en la ciudad de Madrid, al tratarse de un servicio esencial de especial relevancia en la salubridad y en la calidad de vida de los ciudadanos.

A partir del caso 2, la rentabilidad promedio estaría por debajo de la tasa de descuento y a partir del caso 3, el contrato de concesión resultaría inviable.

CONCLUSIÓN

De lo anterior, cabe concluir que el contrato de concesión de servicios de contenerización, recogida y transporte de residuos en la Ciudad de Madrid cumple los requisitos de la Directiva 2014/23/UE y del artículo 14.4 de la LCSP en cuanto a la transferencia del riesgo operacional,



en tanto que las posibles pérdidas derivadas de la exposición a las incertidumbres del mercado ni son nominales ni desdeñables.

Asimismo, queda acreditado por los estudios de sensibilidad aportados, que **en condiciones normales de funcionamiento no queda garantizado que el adjudicatario vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación del servicio** objeto de la concesión.

Consecuentemente, **el Ayuntamiento no puede aceptar la recomendación formulada en el informe de la ONE**, en cuanto a reformular el proyecto para articular su licitación dentro de la tipología de los contratos de servicios, que se regulan en la propia LCSP, por entender completamente acreditadas las características propias del contrato de concesión de servicios del artículo 15 LCSP.

Dicha calificación ha sido informada de manera favorable por la asesoría jurídica, mediante informe de fecha 24 de febrero de 2022 con carácter previo a la remisión del expediente de contratación para informe preceptivo de la ONE, incluyéndose entre la documentación obligatoria para la evaluación de dicho expediente.



OTRAS CONSIDERACIONES ADICIONALES AL VOTO PARTICULAR

Rentabilidad del contrato

La medida de rentabilidad tomada en consideración por el Ayuntamiento de Madrid y por la ONE es el margen de explotación respecto de los ingresos, que resulta para cada uno de los lotes en la siguiente:

CASO BASE	Rentabilidad
LOTE 1	7,98%
LOTE 2	8,00%
LOTE 3	7,93%
LOTE 4	8,04%

De acuerdo con la central de balances del Banco de España, la rentabilidad de este contrato se encuentra por debajo de la media de este sector, tal y como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Ratios Sectoriales de las Sociedades no Financieras

Datos en %

País: España

Año: 2020

Sector de actividad (CNAE): E381 **Recogida de residuos**

Tamaño (cifra neta de negocio): Total tamaños

Tasa de cobertura (% número de empresas): 28,81

Tasa de cobertura (% número de empleados): 100,0

Ratio	Nombre de Ratio	Empresas	Q1	Q2	Q3 (1)
Costes operativos, beneficios y rentabilidades					
RO1	Valor añadido / Cifra neta de negocios	325	25,7	43,6	60,62
R02	Gastos de personal / Cifra neta de negocios	325	16,75	32,76	49,51
R03	Resultado económico bruto / Cifra neta de negocios	325	2,34	9,21	17,34
R04	Resultado económico bruto / Total deuda neta	242	2,85	19,15	52,9
R05	Resultado económico neto / Cifra neta de negocios	325	0,06	4,59	11,41
R16	Cifra neta de negocios / Total activo	329	54,55	101,8	148,4
R10	Resultado económico neto / Total activo	329	-0,08	3,94	11,3
R11	Resultado antes de impuestos / Fondos propios	294	1,49	11,84	25,08
R12	Resultado después de impuestos / Fondos propios	294	1,04	9,08	19,95



file:///C:/Users/ifl003/Downloads/2020_E381_t_20220509.pdf

Período de recuperación de la inversión y valor residual

Para el cálculo del período de recuperación de la inversión, el Ayuntamiento de Madrid ha aplicado la fórmula del artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. En dicho artículo se dice:

FCt es el flujo de caja esperado del año t, definido como la suma de lo siguiente:

a) El flujo de caja procedente de las actividades de explotación, que es la diferencia entre los cobros y los pagos ocasionados por las actividades que constituyen la principal fuente de ingresos del contrato, teniendo en cuenta tanto las contraprestaciones abonadas por los usuarios como por la Administración, así como por otras actividades que no puedan ser calificadas como de inversión y financiación.

El flujo de caja procedente de las actividades de explotación comprenderá, entre otros, cobros y pagos derivados de cánones y tributos, excluyendo aquellos que graven el beneficio del contratista.

b) El flujo de caja procedente de las actividades de inversión, que es la diferencia entre los cobros y los pagos que tienen su origen en la adquisición de activos no corrientes y otros activos equivalentes, tales como inmovilizados intangibles (entre ellos, derechos de uso de propiedad industrial o intelectual, concesiones administrativas o aplicaciones informáticas), materiales o inversiones inmobiliarias, así como los cobros procedentes de su enajenación.

Aunque no se prevea su efectiva enajenación en el momento de realizar las proyecciones, se incluirá como cobro procedente de las actividades de inversión el valor residual de los activos, entendido como el importe que se podría recuperar al término del contrato o bien de la vida útil del elemento patrimonial, en caso de que ésta finalice con anterioridad, ya sea por su venta en el mercado o por otros medios.

Para la determinación del valor residual se analizarán las características de los elementos patrimoniales, tales como su vida útil, usos alternativos, movilidad y divisibilidad.

FCt no incluirá cobros y pagos derivados de actividades de financiación.

La estimación de los flujos de caja se realizará sin considerar ninguna actualización de los valores monetarios que componen FCt.....

Dicho artículo considera que para calcular el flujo de caja debe incluirse lo que se podría recuperar de las actividades de inversión como valor residual de los activos al término del contrato.



El Ayuntamiento quiere hacer notar que todas las inversiones que debe realizar el concesionario en los 4 lotes revierten al Ayuntamiento al final del contrato:

- *Apartado 23.9 del PPT: Tal y como se ha señalado en los apartados anteriores del presente artículo, tanto **los vehículos cedidos** por el Ayuntamiento de Madrid, **como los que haya propuesto los concesionarios en su oferta** para la prestación de los servicios (y como tal amortizados en el periodo concesional) al final de la vigencia del contrato, o de sus prórrogas si se llegaran a ejecutar, **revertirán al Ayuntamiento** de Madrid en buenas condiciones de uso y enteramente operativos.)*
- *Apartado 8.8 del PPT: La totalidad de los elementos (**recipientes de cualquier tipo, centradores, plataformas, horquillas**) existentes con anterioridad o que se hayan instalado a lo largo de la concesión, tanto en concepto de reposición como de las nuevas instalaciones requeridas en el presente pliego (nuevos modelos de recipientes, plataformas, centradores) **revertirán al Ayuntamiento de Madrid en buenas condiciones de uso, al final del periodo concesional.***
- *INSTALACIONES: 26.1 del PPT Una vez finalice el contrato tanto las obras ejecutadas, como **las instalaciones y el mobiliario instalado revertirán al Ayuntamiento de Madrid.***
- *En relación con los **sistemas informáticos de los vehículos** en el apartado 28.1 del PPT se dice: Todos los dispositivos embarcados en los vehículos (GPS, lector de TAG, terminales de introducción de incidencias, etc.), así como los elementos identificativos y de sensórica instalados en los contenedores, **revertirán al Ayuntamiento en perfectas condiciones de uso una vez finalizado el contrato.***

Como consecuencia de ello, no existe valor residual de los activos, ya que en ningún caso va a recuperar su valor ya sea por la venta de los activos o por otros medios, al revertir al Ayuntamiento.

En aquellos casos en los que la inversión se amortiza antes del fin del contrato, sí se ha considerado el ingreso por venta de chatarra, dentro del flujo de caja.

Así en la memoria del estudio de viabilidad económico-financiera en relación con la chatarra (página 37): *La retirada de contenedores no autorizados y no identificables de la vía pública supone un ingreso residual para la concesión, por cuanto los concesionarios pueden enajenar estos elementos, fundamentalmente como chatarra.*

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que el concesionario debe realizar las inversiones en diferentes momentos temporales. En particular, para los lotes 1, 2 y 3, en el año 3, tienen que realizar una inversión muy superior al año 1 en maquinaria y vehículos por la necesaria renovación de la flota una vez que se amortice la cedida, así como de los contenedores.

Estos lapsos temporales en la inversión hacen que, para calcular el período de recuperación de la inversión, deba descontarse cada una de las inversiones en el año 1 a 6 al año 0. Es lo que se



denomina la inconsistencia de la TIR ante cambios de signo. Esto hace que la TIR, sin los ajustes realizados, produzca resultados incoherentes para calcular el período de recuperación de la inversión y es que, aunque en el año 1, el flujo de caja es positivo y pudiera parecer que se ha recuperado la inversión, debe observarse que la inversión del año 3 convierte de nuevo los flujos de caja en negativo.

En conclusión, se ha calculado el período de recuperación de la inversión conforme al artículo 10 Reglamento de Desindexación, donde todas las inversiones no amortizadas al final del contrato revierten al Ayuntamiento y por tanto no existe valor residual a computar al concesionario ya que no va a poder recuperar ingresos por la venta de aquéllas. En el caso de aquellas inversiones cuya amortización finaliza con anterioridad al fin del contrato, se han computado los ingresos de la venta como “ingresos por chatarra”. Por último, todas las inversiones que se producen del año 1 al año 6 se han descontado al inicio para poder aplicar de manera consistente la fórmula de dicho artículo 10.

Rentabilidad y precios unitarios máximos del contrato

Se recuerda, que, conforme al borrador de Informe de la ONE, se ha dado validez a los precios unitarios por tonelada del contrato que se licita (apartado “análisis de los precios unitarios máximos”, página 19), y por tanto a la rentabilidad del contrato, por cuanto dichos precios a pagar por tonelada al concesionario, son reflejo directo de la rentabilidad ((ingresos-gastos)/ingresos):

Lotes	Precios (contrato 2017-2021)	Precio Tn nuevo contrato	Precio Tn Lote 4 nuevo contrato	Precio Tn (incluyendo lote nuevo contrato)	Diferencia precios unit máx y precios contrato 2017_2021
L1 - Oeste	188,33 €	173,90€	18,25€	192,15 €	2,03%
L2 - Este	181,50€	162,00 €	18,25€	180,25 €	-0,69%
L3 - Sur	161,21 €	150,70 €	18,25€	168,95 €	4,80%

“Se puede observar que las diferencias de los precios unitarios máximos de la nueva licitación con respecto a los últimos precios del contrato 2017-2021 son mínimas. Además, se debe tener cuenta que el nuevo expediente incorporará la obligación de la renovación de la flota de vehículos cedidos (el anterior contrato no lo contemplaba) con cargo a la concesionaria, el incremento del IPC actual (7,6% en febrero 2022) y las posibles bajadas de precios que oferten los licitadores.

Tras el análisis efectuado se puede concluir que los precios unitarios máximos de la nueva licitación contienen unas variaciones que podrían considerarse moderadas.”

Fórmula del criterio de adjudicación precio

Según el borrador de Informe de la ONE, la aplicación de la fórmula prevista en el PCAP a los licitadores tendría el siguiente comportamiento:





Con este comportamiento de la fórmula de puntuación de las ofertas económicas en relación con las bajadas de los precios unitarios máximos se espera que no haya bajadas superiores al 3-4%.

El Ayuntamiento de Madrid debe hacer constar que se trata de una hipótesis que no ha sido justificada en el borrador de informe.

Una baja del 7 % en el precio de licitación no es en absoluto descartable (en el vigente contrato de limpieza de espacios públicos, y con las misma fórmula de valoración, ya se alcanzó el 5,5 % de baja), ya que para los lotes 1, 2 y 3 la puntuación por baja económica alcanza hasta los 60 puntos, sobre un total de 100, y ello puede condicionar la adjudicación ya que la máxima baja se llevará esa puntuación y el resto se reparte según la fórmula (por ejemplo para una baja del 3 % la ventaja sería de 6 puntos si existe una baja máxima del 7%; y sería de 12 puntos para una baja del 2 % respecto a la máxima del 7%), máxime cuando sólo hay 25 puntos para criterios no valorables en cifras o porcentajes.

Observaciones formales al borrador de Informe de la ONE

En la conclusión del informe de la ONE al referirse “a un volumen de activaciones anuales” que se corresponde con el contrato de concesión de servicios de SELUR y no a las “toneladas” que es el concepto que determina el precio del contrato de concesión de contenerización, recogida y transporte de residuos en la Ciudad de Madrid.

Se indica en la página 22 que “no se ha incluido el coste de amortización de las inversiones”, lo que no es correcto: se han considerado como flujo de caja las inversiones que se realizan en cada momento temporal. Las amortizaciones no son salidas de efectivo y por tanto no aparecen en los flujos de caja del estudio sino en la cuenta de pérdidas y ganancias. Dicha afirmación se traslada a los escenarios analizados de las páginas 29 y 30. Para corroborar que el Ayuntamiento de Madrid ha calculado correctamente la rentabilidad de la concesión (medida como margen de beneficio respecto a ingresos), en la información remitida por el Ayuntamiento, la rentabilidad se sitúa en torno al 8% en todos los lotes, cantidad que se aproxima a lo establecido en la página 29 del propio informe de la ONE que señala que dichos márgenes son los que



corresponden si se incluye la amortización, mientras que si no se incluyese se llegaría a niveles del entorno al 15% en los lotes 1 a 3 y del 40% en el lote 4.

En la página 29 del borrador de Informe de la ONE los ingresos previstos del lote 4, no son correctos, al no sumarse los correspondientes a la venta de contenedores y vehículos. Los ingresos totales del Lote 4 deben ascender a 135.748.540,20 euros. Por otra parte, los importes de las amortizaciones del lote 1, 2 y 3 tampoco son correctos, ya que deben sumar el total de la inversión y ascienden respectivamente a 32.176.701,10 euros, 31.992.217,61 euros y 28.249.515,52 euros. Parece que no se han tenido en cuenta las inversiones en instalaciones y equipos informáticos.

CONCLUSIONES

Las conclusiones de estos servicios técnicos son plenamente coincidentes con las conclusiones alcanzadas por el Ayuntamiento en su voto particular, determinando que el sistema de contratación más adecuado para el contrato de contenerización, recogida y transporte de residuos en la ciudad de Madrid es el correspondiente al de concesión de servicio público según lo establecido en la LCSP, y que la rentabilidad del proyecto, obtenida en función del valor de la inversión, de los flujos de caja esperados y de la tasa de descuento establecida, es razonable en atención al riesgo de demanda y el riesgo operacional que asume el concesionario.

EN LO QUE SE REFIERE AL RIESGO OPERACIONAL

La transferencia del riesgo en este expediente está detallada en la Memoria de Idoneidad, y se resume en que “no está garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento el concesionario vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión” (artículo 5.1 de la Directiva 2014/23/UE). La transferencia de riesgo se produce por los siguientes motivos: Asunción de la gestión como propia; Exigencia de inversiones; Incertidumbre de los nuevos servicios; Retribución dependiente de la intensidad de uso; Riesgo a enfrentarse a la competencia de otros operadores; Responsabilidad patrimonial.

Estas características han llevado al Ayuntamiento a calificar el contrato como de concesión de servicios, habiendo sido informado favorablemente por los servicios jurídicos municipales, como se ha dicho anteriormente. No cabe ahondar más en este asunto.

A esto hay que añadir que no se puede caer en el error de no poner las cosas en su contexto, **centrarse exclusivamente en el contrato y olvidarse del servicio**. Se trata de un servicio de las realmente esenciales en la ciudad, del que depende la salubridad de una población de superior a los 3,2 millones de habitantes, y con una generación de residuos anual superior a 1.100.000.000 (mil cien millones) de kilos, más de tres millones de kilos diarios, y al estar sometidos a un entorno de fortísima incertidumbre, como más adelante se desarrolla, se ha optado por moderar, ligeramente, el riesgo, sin que esto suponga un cambio de calificación jurídica del contrato. Hay que tener en cuenta que se trata de un servicio de muy alta importancia para la ciudad y sus habitantes, SIN ALTERNATIVA POSIBLE ante prestaciones deficientes del servicio, totales o parciales, por motivos económicos, por lo que si bien, aunque



no se limita notablemente el riesgo de la concesión, éste sí que se acota a unos umbrales que garantizan el mismo antes incidencias graves y extraordinarias, como han ocurrido recientemente (Catástrofe de la nevada Filomena) y como han ocurrido y siguen ocurriendo en la actualidad (Covid19, guerra de Ucrania, inflación, crisis energética, de materiales y económica).

CONTEXTO DE INCERTIDUMBRE Y EFECTO EN EL CONSUMO, LA GENERACIÓN DE RESIDUOS Y LOS COSTES DE LAS CONCESIONARIAS

Con respecto a este asunto solo cabe decir que todos los sucesos que podrían dar origen al escenario más desfavorable y que, según el informe de la ONE tiene “una probabilidad prácticamente nula” **se han dado ya en la realidad**, lo que corrobora que se trata de un contrato con riesgo, y no menor.

PLAZO

Se considera necesario que el plazo del contrato sea de seis años para garantizar la rentabilidad de la concesión, por los motivos señalados convenientemente en el voto particular. No es factible plantear un contrato con una duración inferior para los lotes de recogida, porque la rentabilidad obtenida es insuficiente para garantizar su viabilidad.

La ONE, en la primera conclusión a su informe, dice textualmente que “El plazo de seis años de duración prevista del contrato, además con la posibilidad de prórroga de otros dos, no se encuentra suficientemente justificado en este proyecto...”. Al tratarse de una decisión potestativa de la Administración el prorrogar o no el contrato no se tiene inconveniente en renunciar a la posibilidad de prórroga, que se va a eliminar de los pliegos de contrato. Esta renuncia incrementa el riesgo que asume el concesionario, como así lo admite la ONE en su informe. El resto de observaciones de la ONE no puede tomarse en consideración, por poner en peligro la viabilidad de una concesión que, como se ha reiterado, es esencial para la salubridad de Madrid.

Firmado electrónicamente

EL DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS DE LIMPIEZA Y RESIDUOS
V́ctor Manuel Sarabia Herrero

