

Oficina Nacional de Evaluación

Informe

26017

Contrato de concesión del servicio público de la guardería municipal de Pals

Ayuntamiento de Pals

Julio 2026

DATOS DEL EXPEDIENTE

Nº Expediente ONE: Nº exp 22/2026

Nº Expediente órgano solicitante: Nº 426/2026

Tipo de informe: Evaluación básica

Tipo de contrato: Concesión de servicios

Objeto: Contrato de concesión del servicio público de la guardería municipal de Pals.

Entidad solicitante: Ayuntamiento de Pals

Órgano contratación: Pleno municipal del Ayuntamiento de Pals

Fecha solicitud inicial: 14/05/2026

Fecha recepción información complementaria: 11/06/2026



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 10 de julio de 2026. 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.

ÍNDICE

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: solicitud y documentación.	6
2.	Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.	6
3.	Elementos esenciales de la concesión	7
4.	Escenario base de la Administración	8
III.	METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN	10
IV.	DESARROLLO DEL ANÁLISIS	11
1.	Ingresos y sistema de retribución al contratista	11
1.1.	Calidad de la previsión de demanda	11
1.2.	Análisis de la estimación de ingresos	14
2.	Inversiones	18
3.	Estimación de costes	18
4.	Resultado del análisis realizado por la ONE	21
4.1.	Escenario Base Ajustado	21
4.2.	Escenario Punto muerto	23
4.3.	Análisis de sensibilidad de la rentabilidad	23
5.	Análisis de transferencia de riesgo operacional	25
6.	Impacto que pueden tener en la sostenibilidad financiera del proyecto concesional los compromisos asumidos por los licitadores en sus ofertas	26
V.	EVALUACIÓN DEL PROYECTO	29
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	31
ANEXO I. DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD TRAS PETICIÓN DE ESTA OFICINA		32
ANEXO II. ESTRUCTURA DE INGRESOS		33
ANEXO III. ESTRUCTURA DE COSTES		34
ANEXO IV. ESCENARIO BASE CORREGIDO		35

ÍNDICE TABLAS

Tabla 1:	Desglose del valor estimado del contrato	8
Tabla 2:	Resultado del escenario base de la Administración	9
Tabla 3:	Capacidad del centro y demanda estimada por grupo	11

Tabla 4. Histórico de la media de alumnos por curso y grupo de edad.....	11
Tabla 5. Media de alumnos por curso y grupo de edad en el curso actual	12
Tabla 6. Nacimientos en el municipio de Pals por trienios desde 2018 a 2024	12
Tabla 7. Histórico de demanda del servicio “Casal de Verano”	13
Tabla 8. Histórico y proyección de demanda constante en el periodo concesional (cifras mensuales)	13
Tabla 9. Tarifas servicio de guardería, permanencia y comedor y descanso...	14
Tabla 10. Tarifas servicio de guardería, permanencia y comedor y descanso de Casal de Verano	15
Tabla 11. Ingresos tarifarios anuales en el periodo concesional.....	16
Tabla 12. Previsión de desglose de los ingresos públicos para el periodo concesional	17
Tabla 13: Ingresos concesionales totales	18
Tabla 14: Distribución horaria por categoría.....	19
Tabla 15. Costes de personal durante el periodo concesional (€).....	19
Tabla 16: Costes concesionales totales	21
Tabla 17: Resultados del Escenario Base Ajustado	22
Tabla 18. Variación interanual del número de alumnos	23
Tabla 19. Análisis de sensibilidad de la rentabilidad	24
Tabla 20. Análisis de la sostenibilidad financiera del proyecto concesional	27
Tabla 21. Ratio Sector de actividad (CNAE): P851 Educación preprimaria	29

ÍNDICE GRÁFICOS

Gráfico 1. Sensibilidad del resultado operativo ante variaciones en los ingresos variables.....	24
Gráfico 2. Sensibilidad de la rentabilidad operativa ante variaciones en los ingresos variables	25
Gráfico 3. Sostenibilidad del resultado operativo ante variaciones en la aportación municipal fija	28
Gráfico 4. Sostenibilidad de la rentabilidad operativa ante variaciones en la aportación municipal fija.....	28

ÍNDICE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Relación entre ingresos y costes. Escenario base ajustado	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.

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 y la rentabilidad del proyecto, valorando la existencia de transferencia de riesgo operacional al concesionario, para finalmente formular las conclusiones y recomendaciones del informe, todo ello con base en la documentación aportada por el poder adjudicador o entidad contratante, tanto en la solicitud como en posteriores requerimientos de documentación adicional o aclaraciones¹.

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

Conforme a lo establecido en la Orden ONE, la unidad de apoyo técnico ha formulado un documento de análisis y estudio sobre el contrato de la concesión de servicios objeto de evaluación, que ha servido de principal soporte técnico para la elaboración de la propuesta de informe que, conforme a lo previsto en la Orden ONE ha sido elevada por la División de 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: solicitud y documentación.

Con fecha de 14 de mayo de 2026, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónica de la Oficina Nacional de Evaluación, la solicitud formulada por parte del Ayuntamiento de Pals para la emisión del informe preceptivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con la licitación prevista del “*Contrato de concesión del servicio público de la guardería municipal de Pals*”, siendo el Pleno municipal del Ayuntamiento de Pals el órgano de contratación, y acompañándose de la documentación del expediente.

Dicha documentación debió ser completada posteriormente y fue objeto de aclaraciones mediante la aportación de información adicional el día 11 de junio de 2026. No fue hasta esta última fecha en la que el expediente se encontraba en condiciones de ser sometido a análisis a efectos de lo previsto en el artículo 333 de la LCSP².

Conviene indicar que, con fecha 3 de julio de 2025, el Ayuntamiento de Pals presentó ante esta Oficina una solicitud de informe relativa a la citada concesión de servicios, que fue archivada mediante resolución de 1 de agosto de 2025.

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 realizado por el Ayuntamiento de Pals, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- **Ámbito subjetivo:** La solicitud ha sido presentada por el Ayuntamiento de Pals, que como integrante de la Administración Local se encuentra dentro del ámbito subjetivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP.
- **Ámbito objetivo:** Se trata de un contrato que, sin perjuicio del análisis que después se realiza acerca de la existencia o no de transferencia del riesgo operacional, ha sido calificado por el propio solicitante como contrato de concesión de servicios en virtud de lo previsto en el artículo 15 de la LCSP, habiendo sido informado favorablemente por los servicios jurídicos de la Administración solicitante.

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

² La relación de documentos que se acompañaron inicialmente a la solicitud, así como los aportados adicionalmente, puede consultarse en el Anexo I de este informe.

Asimismo, se verifica que el valor estimado del contrato es superior a un millón de euros.

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

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

3. Elementos esenciales de la concesión

El **objeto** de este contrato es la gestión indirecta de la explotación de la escuela infantil municipal "Quermany Petit" del municipio de Pals. El servicio se prestará en el edificio de titularidad municipal, que se encuentra dotado del mobiliario, material pedagógico y medios auxiliares para las tareas a realizar por lo que el concesionario no está obligado a realizar ninguna inversión.

La gestión abarca los siguientes servicios:

- **Servicio de guardería:** Es el servicio principal de la concesión que consiste en la escolarización regular de menores con edades comprendidas entre las 16 semanas y los 3 años. Este servicio se desarrollará durante el calendario y el horario estipulado por el Ayuntamiento de Pals, cumpliendo dicho servicio con la norma vigente y lo especificado en los pliegos que rigen la concesión.

Además del periodo de escolarización (10 meses), el servicio de guardería recoge los servicios del Casal de verano para los meses de julio y agosto.

- **Servicio de comedor:** Este servicio se prestará en modalidad de catering y, además de cubrir la necesidad de alimentación, debe propiciar la adquisición de hábitos de higiene, autonomía y descanso, así como facilitar un espacio de socialización. Este servicio se presta conforme a las normativas y recomendaciones sanitarias.
- **Servicio de acogida/permanencias:** Dirigido a las familias usuarias del servicio de guardería que puedan tener dificultades para atender a sus hijos fuera del horario escolar del centro. Por tanto, se realizará en los horarios, previos y posterior al ordinario del servicio de guardería, así como en la franja de mediodía para los niños que no utilicen el servicio de comedor.
- **Otros servicios complementarios.** Estos servicios consistirán en talleres y charlas de expertos para familias, para poner en común y ampliar conocimientos sobre temas de crianza y educación.

La duración prevista por el Ayuntamiento de Pals para este contrato es de un máximo de **5 años** sin posibilidad de prórroga. El plazo de ejecución del contrato, según lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), se fija entre el 1 de septiembre de 2026 y el 30 de agosto de 2031.

El **presupuesto base de licitación (PBL)**, según lo indicado en el PCAP, asciende a 1.014.896,54 euros.

Por otro lado, el **valor estimado (VE)** de este contrato es de 1.351.096,54 euros (IVA no incluido), dicha cuantía y su desglose se refleja por la Administración en el PCAP del siguiente modo:

Ingresos previstos por usuarios ordinarios	Aportación pública al servicio ordinario	TOTAL VALOR ESTIMADO (IVA excluido)
336.200,00	1.014.896,54	1.351.096,54

Tabla 1: Desglose del valor estimado del contrato (€)

La licitación se realizará por vía ordinaria, mediante procedimiento restringido y sin división en lotes. No se encuentra sujeto a regulación armonizada, según lo establecido en el artículo 19.2 de la LCSP.

Por otra parte, al objeto del contrato le corresponde la siguiente codificación en la Nomenclatura de Vocabulario Común de Contratación Pública, CPV³:

- 80110000-8 Servicios educativos de preescolar.
- 85312110-3 Servicios de cuidado diurno para niños.
- 80490000-5 Explotación de un centro educacional.

Los pliegos que rigen la licitación **no prevén la revisión de precios**.

4. Escenario base de la Administración

A partir de la documentación aportada en el expediente del contrato de concesión de servicios objeto de este análisis, se pueden destacar los aspectos:

- La concesión se plantea para duración máxima de **5 años** sin posibilidad de prórroga.
- El contrato no se divide en lotes.
- El proyecto concesional no prevé inversiones en inmovilizado por parte del concesionario.
- Las **estimaciones de demanda** se han efectuado considerando como base el histórico de usuarios para los cursos 2021-2022, 2022-2023, 2023-2024, 2024-2025 y 2025-2026, facilitados por el Ayuntamiento de Pals, y el histórico de nacimientos en el municipio de Pals desde 2018 hasta 2024. De acuerdo con

³ Reglamento (CE) nº 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

la documentación aportada, se prevé que la **demanda se mantenga constante** a lo largo de todo el periodo concesional.

- Los ingresos que percibe el concesionario y que provienen de la aplicación de las tarifas a los usuarios se considerarán variables en función de la demanda. Dichas tarifas se regulan en la Ordenanza general reguladora de la prestación patrimonial de carácter público no tributario relativa al servicio público municipal de la Guardería de Pals, como se menciona en el PCAP.
- La **aportación pública monetaria** es considerada por la Administración como una aportación **fija** calculada para garantizar la viabilidad económica de la explotación, con el objetivo de equilibrar los ingresos y gastos de explotación, la cual no podrá incrementarse en ningún caso con posterioridad a la adjudicación del contrato. Esta aportación fija se financia con fondos del Ayuntamiento y con dos subvenciones de la Generalitat de Cataluña que se canalizan a través del consistorio, una por la financiación de las plazas ocupadas totales y otra para la gratuidad de los alumnos de I2 (2-3 años).
- Todos los costes son considerados fijos, al no depender de la demanda.
- La partida de **costes de personal** evoluciona siguiendo las tablas salariales establecidas en el XIII Convenio colectivo de Centros de Asistencia y Educación Infantil y con un incremento del 3% y 2% para los dos últimos años de la concesión, no contemplados en el convenio.
- Para la proyección del resto de partidas de costes (a excepción de los costes de personal) se ha tomado como índice de proyección un 2,72% asemejándose a la evolución anual del IPC en Cataluña desde septiembre de 2015 hasta septiembre de 2025.
- El Ayuntamiento de Pals tiene en cuenta una partida de costes indirectos, calculada como un 4% del total de los costes directos.
- El Ayuntamiento de Pals ha considerado un beneficio industrial del 6% del total de costes directos.

Los resultados económico-financieros de este escenario base planteado por la Administración son los siguientes⁴:

Concepto	Euros
Ingresos	1.351.096,54
Costes de explotación	-1.277.400,37
Margen bruto (Resultado operativo)	73.696,18
Rentabilidad operativa	5,45%

Tabla 2. Resultado del escenario base de la Administración

⁴ Sin considerar el beneficio industrial.

III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

A partir del estudio de los elementos que se contienen en el proyecto de contratación presentado por el Ayuntamiento, la unidad técnica de evaluación de proyectos ha elaborado un análisis técnico de carácter fundamentalmente económico-financiero.

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

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

Posteriormente, se ha examinado la rentabilidad económico-financiera del proyecto para el contratista partiendo de la información, hipótesis y estimaciones facilitadas por el solicitante del informe, complementándose con aquellas otras que se han considerado oportunas al realizar este informe⁵.

El desarrollo del análisis se ha completado con la evaluación de la existencia de transferencia del riesgo operacional al concesionario, en los términos exigidos en los artículos 14 y 15 de la LCSP, así como el impacto sobre la sostenibilidad del contrato que pueden tener los compromisos asumidos por los licitadores en sus ofertas.

En la evaluación del proyecto se estudia, en su caso, la razonabilidad de la rentabilidad conforme al riesgo asumido por el concesionario.

El informe finaliza con un apartado de conclusiones y recomendaciones.

⁵ Los datos que figuran en las tablas que recogen los análisis realizados por esta Oficina contienen únicamente dos decimales, por lo que en algunos resultados pueden encontrarse pequeñas desviaciones provocadas por el efecto de dicho redondeo.

IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

En esta parte se analiza el modelo económico de la concesión partiendo del escenario base presentado por el solicitante del informe, según se ha comentado en el apartado II.4, si bien modificando los aspectos que así se consideran por parte de la unidad técnica de evaluación de proyectos. El resultado de este análisis constituirá el escenario base ajustado presentado en el apartado IV.4.1, del que se estudiarán, en su caso, diferentes parámetros, escenarios adicionales, etc. y se presentarán los resultados y conclusiones del informe.

1. Ingresos y sistema de retribución al contratista

1.1. Calidad de la previsión de demanda

Como se desprende de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Pals, la guardería “Quermany Petit” en el presente contrato de concesión abarca un total de **3 aulas y 41 plazas ofertadas**.

El Ayuntamiento de Pals ha considerado que la **demand**a se mantendrá **constante** en **28 alumnos** por curso académico ordinario (de septiembre a junio) a lo largo de los 5 años de duración del contrato, cifra que se encuentra muy por debajo de la capacidad ofertada por la escuela. Además, para el Casal de Verano (julio y agosto) se prevé un total de 2 alumnos más, hasta llegar a un total de **30 alumnos por curso**:

Curso académico ordinario	I0	I1	I2	Curso escolar	Casal de verano	Total
Capacidad máxima	8	13	20	41	41	41
Proyección de alumnos	4	7	17	28	2	30

Tabla 3. Capacidad del centro y demanda estimada por grupo

En base a la documentación facilitada por el Ayuntamiento la demanda estimada se justifica en:

- **Histórico de demanda decreciente:** como se desprende del estudio de viabilidad, la media anual histórica de alumnos del servicio durante el periodo escolar ordinario de septiembre a junio oscila entre los 31 y los 37 alumnos, apreciándose un descenso gradual del número de alumnos desde el punto de mayor demanda de la serie histórica (curso 2022-2023).

Curso académico	I0	I1	I2	Escolarización (sept-jun)
2021/2022	4	15	13	31
2022/2023	7	13	17	37
2023/2024	6	11	18	34
2024/2025	6	13	14	33

Tabla 4. Histórico de la media de alumnos por curso y grupo de edad

El descenso se confirma con los últimos datos del curso 2025-2026, que reflejan valores medios de alumnos de los meses de septiembre a marzo de la siguiente manera:

Curso académico	I0	I1	I2	Escolarización (sept-mar)
2025/2026	3	7	17	27

Tabla 5. Media de alumnos por curso y grupo de edad en el curso actual

- **Histórico de natalidad decreciente:** El Ayuntamiento de Pals establece la natalidad en el municipio de Pals como un factor determinante de la demanda futura del servicio de guardería. El Ayuntamiento de Pals facilita el número de nacimientos desde 2018 a 2024 agrupándolos por trienios con el objetivo de suavizar la serie temporal de nacimientos y así evitar las posibles distorsiones generadas por los efectos de un número de nacimientos anómalo en cualquier año aislado:

Años	Nacimientos en Pals por trienios
2018-2020	33
2019-2021	41
2020-2022	34
2021-2023	33
2022-2024	24
Media	33

Tabla 6. Nacimientos en el municipio de Pals por trienios desde 2018 a 2024

- **Capacidad del centro:** resulta relevante mencionar la diferencia entre la capacidad total del centro y la capacidad máxima para la vigencia del contrato, siendo la capacidad total del centro de 6 aulas y 77 plazas mientras que la capacidad máxima para el presente contrato de concesión es de 3 aulas y 41 plazas. La capacidad anteriormente mencionada se encuentra conforme con el Decreto 282/2006 que establece los requisitos mínimos de calidad, personal y espacio que deben cumplir los centros.

Atendiendo a esta información, el Ayuntamiento plantea una hipótesis de demanda constante de 28 alumnos, situada entre los nacimientos de los dos últimos trienios del histórico, 33 y 24 alumnos para los trienios 2021-2023 y 2022-2024 respectivamente. Esta cifra resulta coherente con la media de alumnos del último curso proporcionada por el Ayuntamiento (27⁶), reflejando el efecto de la tendencia decreciente del histórico de demanda, así como el descenso de la natalidad en el último trienio.

⁶ Media de alumnos de los meses de septiembre de 2025 a marzo de 2026.

Por otro lado, durante los meses de julio y agosto, fuera del período escolar, “Quermany Petit” ofrece los servicios de guardería denominados “Casal de Verano”. La siguiente tabla recoge la evolución de la demanda de este servicio desde el año 2022 hasta el año 2025:

Año	Nº de usuarios en Julio	Nº de usuarios en Agosto	Total
2022	49	47	96
2023	47	41	88
2024	37	34	71
2025	34	30	64
Proyección	30	30	60

Tabla 7. Histórico de demanda del servicio “Casal de Verano”

Como se desprende de la tabla anterior, la demanda del servicio ha ido reduciéndose paulatinamente desde el año 2022 hasta el año 2025. Teniendo en cuenta la tendencia observada, el Ayuntamiento ha proyectado una demanda estable del servicio durante la vigencia del contrato, previendo un total de dos alumnos más hasta llegar a los **30 alumnos** (igual al punto de menor demanda de la serie correspondiente al mes de agosto de 2025).

Adicionalmente, la previsión mensual del Ayuntamiento para el resto de los servicios es de **18 alumnos por el servicio de comedor y de 7 niños por el servicio de acogida y permanencia**.

A partir de los datos de demanda histórica facilitados por el Ayuntamiento de Pals, esta Oficina ha verificado la consistencia y razonabilidad de dichas previsiones de demanda de servicios complementarios para el periodo concesional.

Atendiendo a los puntos anteriormente expuestos, el Ayuntamiento de Pals prevé que la demanda anual de sus servicios se mantenga estable a lo largo de la vigencia del presente contrato. Las cifras medias mensuales del histórico facilitado a esta Oficina y la proyección de demanda establecida por el Ayuntamiento se refleja en la siguiente tabla:

Curso	Escolarización	Casal de Verano	Comedor y Descanso	Acogida y Permanencia
2021-2022	31	48	21	13
2022-2023	37	44	29	15
2023-2024	34	35	25	7
2024-2025	33	32	25	3
2025-2026	27	-	16	4
Proyección periodo concesional	28	30	18	7

Tabla 8. Histórico y proyección de demanda constante en el periodo concesional (cifras mensuales)

A la vista de todo lo anterior, esta Oficina no plantea objeciones al método de estimación utilizado por el Ayuntamiento de Pals que, en general, se considera que ha sido elaborado con razonabilidad suficiente y ha permitido llevar a cabo la evaluación objeto de este informe.

1.2. Análisis de la estimación de ingresos

Del examen de la documentación incorporada al expediente objeto de estudio, y tras el análisis de la demanda llevado a cabo en el apartado anterior, se concluye que el concesionario tendrá las siguientes fuentes de ingresos:

- ***Ingresos variables de origen privado en función de la demanda o ingresos por prestación del servicio.***

Son los ingresos previstos por la aplicación de las distintas tarifas abonadas por los usuarios para los distintos servicios ofertados por la Guardería Municipal. Las tarifas de aplicación se encuentran recogidas en la Ordenanza general reguladora de la prestación patrimonial de carácter público no tributario relativa al servicio público municipal de la Guardería de Pals, aportada por el Ayuntamiento con fecha 11 de junio de 2026. Dichas tarifas aplicables al presente contrato (exentas de IVA) son las siguientes:

Tarifas escuela	Importe
Matrícula anual	105 €/año
Cuota mensual jornada completa	159 €/mes
Comida de catering y descanso mensual	160 €/mes
Comida de catering y descanso día	11,80 €/día
Comida de casa y descanso mensual	80 €/mes
Comida de casa y descanso día	6,80 €/día
Servicio de mediodía con catering mensual	125 €/mes
Servicio de mediodía con catering día	8 €/día
Servicio de permanencia. Horas extra mensuales fija	30 €/mes
Servicio de permanencia. Hora extra esporádica	4 €/hora

Tabla 9. Tarifas servicio de guardería, permanencia y comedor y descanso

Tarifas Casal de Verano	Importe alumno	Importe no alumnos
Matrícula anual	0 €/año	95 €/año
Cuota mensual jornada completa	159 €/mes	185 €/mes
Comida de catering y descanso mensual	160 €/mes	175 €/mes
Comida de catering y descanso día	11,8 €/día	13 €/día
Comida de casa y descanso mensual	80 €/mes	80 €/mes
Comida de casa y descanso día	6,8 €/día	7,50 €/día
Servicio de mediodía con catering mensual	125 €/mes	130 €/mes
Servicio de mediodía con catering día	8 €/día	8 €/día
Servicio de permanencia. Horas extra mensuales fija	30 €/mes	35 €/mes
Servicio de permanencia. Hora extra esporádica	4 €/hora	5 €/hora
Cuota quincenal jornada laboral completa	150 €	165 €

Tabla 10. Tarifas servicio de guardería, permanencia y comedor y descanso de Casal de Verano

Con el objetivo de efectuar la estimación de estos ingresos tarifarios que percibirá el contratista a lo largo del periodo concesional, la Administración ha calculado los ingresos por cada una de las tipologías de servicios más relevantes aplicando las tarifas correspondientes anteriormente señaladas. Debe mencionarse, como se recoge en el estudio de viabilidad, que en el mes de septiembre del curso 2022-2023, “[...]el Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña estableció la gratuidad de la cuota de escolarización en el tercer curso del primer ciclo”. Es por esto por lo que no se tiene en cuenta los 17 alumnos del grupo de 12 proyectados al calcular la cuota de escolarización (jornada completa escuela) de los meses de septiembre a Junio (10 meses).

En este punto conviene señalar que, en las estimaciones de ingresos del Casal de Verano aportadas por el Ayuntamiento, se ha aplicado un coste de matrícula de 95 euros (tarifa para los no alumnos del centro) a dos usuarios del servicio, mientras que se calculan los ingresos por la cuota mensual a jornada completa que aplica la tarifa de 159 euros (la destinada a alumnos del centro) al total de 30 usuarios estimados para este servicio, incluyendo los dos usuarios que no son alumnos. Esta Oficina ha realizado la pertinente corrección de oficio, consistente en aplicar la tarifa mensual de 185 euros a esos dos usuarios.

La siguiente tabla recoge los ingresos estimados tanto para el periodo de escolarización ordinario (10 meses), como para el Casal de verano (julio y agosto) y las correspondientes matrículas, así como los servicios complementarios (comedor y acogida):

Concepto	Nº de alumnos	Precio unitario (€)	Nº de pagos	Importe (€)
Matrícula escolar anual	28	105,00	1	2.940,00
Matrícula Casal de Verano	2	95,00	1	190,00
Jornada completa escuela (I0 e I1)	11	159,00	10	17.490,00
Jornada completa Casal de Verano (alumnos)	28	159,00	2	8.904,00
Jornada completa Casal de Verano (no alumnos)	2	185,00	2	740,00
Comedor y descanso	18	160,00	12	34.560,00
Permanencia	7	30,00	12	2520,00
Total ingresos anuales				67.344,00

Tabla 11. Ingresos tarifarios anuales en el periodo concesional

El Ayuntamiento, si bien ha incluido otras tarifas para servicios esporádicos solicitados para días sueltos (comedor y descanso, acogida en días esporádicos, etc.), en sus previsiones no ha contemplado demanda para estos servicios, en aras a simplificar el análisis, con lo que no se contempla entre los ingresos.

Los ingresos variables de origen privado por prestación del servicio a lo largo de todo el periodo concesional (5 años), ascienden a **336.720,00 euros**.

- **Ingresos variables de origen público. Subvenciones de la Generalitat por plaza y por alumnos de I2**

El PCAP incluye en la retribución al concesionario una aportación pública monetaria del Ayuntamiento de Pals resultado de dos subvenciones de la Generalitat de Cataluña vinculadas a las plazas efectivamente ocupadas en la guardería municipal. Estas subvenciones son canalizadas a través del Ayuntamiento quien en su propuesta las considera de naturaleza fija, independientes de la demanda. Sin embargo, esta Oficina considera que la naturaleza de estos ingresos es variable, dependiente de la demanda, pues la normativa establece que su importe variará en función de los alumnos que finalmente tenga el centro. Estas subvenciones son:

- Aportación por financiación de todas las plazas: Esta aportación individual es fija para cada alumno y se ha estimado estable para todos los años de contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 198 y en la Disposición Adicional Trigésima de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación de Cataluña, modificada por el Decreto-Ley 13/2025, de 1 de julio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña. El importe se fija en **1.800,00 euros por plaza y curso**, financiados por la Generalitat de Cataluña. Al estimarse 28 alumnos de media por curso académico en el escenario base planteado por la Administración, esta subvención ascenderá a 50.400,00 euros por curso, lo que supone un total de 252.000,00 euros durante el periodo concesional.

- Aportación para la gratuidad del grupo I2: En el caso de los usuarios del grupo I2, la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público, de la Generalitat de Cataluña establece su gratuidad con una financiación de **1.800,00 euros adicionales** por plaza escolar correspondiente al tercer curso del primer ciclo de educación infantil en escuelas infantiles y guarderías de titularidad municipal. Al estimarse 17 alumnos de media en **I2** por curso académico, esta subvención ascenderá a 30.600,00 euros por curso, llegando a 153.000,00 euros en todo el contrato.
- **Ingresos fijos de origen público. Aportación pública monetaria municipal**

El PCAP establece que la retribución al concesionario vendrá determinada, además de por los ingresos obtenidos por la explotación del servicio previamente descritos, por una aportación pública monetaria realizada con fondos del Ayuntamiento de Pals de naturaleza fija. Esta aportación tiene por objeto compensar el déficit y garantizar la viabilidad económica de la explotación, a fin de equilibrar los ingresos y gastos de explotación, y no podrá incrementarse en ningún caso con posterioridad a la adjudicación del contrato.

Esta aportación se calcula como diferencia entre los costes concesionales estimados (incluyendo un beneficio industrial del 6% de los costes directos) y el resto de los ingresos totales, de acuerdo con las proyecciones recogidas en la documentación aportada a esta Oficina, y alcanzará un importe total estimado para los 5 años de vigencia de la concesión de 637.896,54 euros.

A continuación, se recoge el desglose previsión de ingresos públicos para el periodo concesional:

Financiación pública	Curso 2026-2027	Curso 2027-2028	Curso 2028-2029	Curso 2029-2030	Curso 2030-2031
Previsión ocupación de plazas totales	28	28	28	28	28
Subvención por plaza (€)	1.800	1.800	1.800	1.800	1.800
Total subvención todas las plazas	50.400,00	50.400,00	50.400,00	50.400,00	50.400,00
Previsión ocupación de plazas I2	17	17	17	17	17
Subvención por plaza I2 (€)	1.800,00	1.800,00	1.800,00	1.800,00	1.800
Total subvención plazas I2 (€)	30.600,00	30.600,00	30.600,00	30.600,00	30.600
Total aportación municipal fija al déficit (€)	103.857,06	113.374,43	122.818,25	131.779,67	138.067,14
Total subvenciones (€)	184.857,06	194.374,43	203.818,25	212.779,67	219.067,14

Tabla 12. Previsión de desglose de los ingresos públicos para el periodo concesional

En la tabla anterior, se aprecia que el déficit que ha de financiarse a través de fondos públicos municipales aumenta progresivamente. Esto es debido a que en el modelo económico-financiero utilizado como hipótesis por el Ayuntamiento de Pals los ingresos permanecen constantes durante la vigencia de la concesión, mientras que no lo hacen los costes, como se detallará más adelante.

En base las consideraciones anteriores, los ingresos totales que obtendrá el concesionario en los 5 años de duración de la concesión en el escenario base ajustado son los siguientes:

Concepto	Curso 2026-2027	Curso 2027-2028	Curso 2028-2029	Curso 2029-2030	Curso 2030-2031	Total	%
Ingresos variables privados	67.344,00	67.344,00	67.344,00	67.344,00	67.344,00	336.720,00	24,91%
Ingresos variables públicos	81.000,00	81.000,00	81.000,00	81.000,00	81.000,00	405.000,00	29,96%
Ingresos fijos públicos	103.857,06	113.374,43	122.818,25	131.779,67	138.067,14	609.896,54	45,12%
Ingresos totales	252.201,06	261.718,43	271.162,25	280.123,67	286.411,14	1.351.616,55	100,00%

Tabla 13: Ingresos concesionales totales (€)

Teniendo en cuenta los elementos expuestos, y sin perjuicio de las correcciones y ajustes realizados, esta Oficina considera suficiente la información de partida proporcionada por la Administración para elaborar el estudio económico, cuyo desglose de puede consultar en el anexo II al presente informe.

2. Inversiones

La concesión analizada no prevé la realización de inversiones por parte del concesionario, puesto que el Ayuntamiento contratante proporcionará los activos necesarios para prestar el servicio al concesionario sin contraprestación económica alguna.

3. Estimación de costes

En cuanto a la **estructura de costes soportados por el concesionario**, según la información aportada por la Administración, las principales categorías de costes para el concesionario serían las siguientes:

- **Costes de personal.** Los costes de personal se calculan de conformidad con las tablas salariales vigentes del XIII Convenio colectivo de Centros de Asistencia y Educación Infantil, que regula las condiciones laborales del personal del servicio. Este convenio, aplicable a centros públicos de gestión indirecta, regula las condiciones laborales del personal, incluyendo categorías profesionales, jornadas, estructura salarial, subrogación, retribuciones y demás derechos laborales, así como los costes asociados al absentismo y a la formación continua del equipo humano.

En relación con la subrogación de personal, como señala el Ayuntamiento de Pals en su escrito de fecha 11 de junio de 2026: *“El número de persona susceptibles de subrogación al nuevo contrato es el mismo, no obstante, hay una variación en el número de horas semanales de dedicación de una de las personas que se explica por la reducción, respecto a cursos anteriores, en la*

demanda de los distintos servicios que ofrece la escuela". Dicha variación se puede apreciar en la siguiente tabla:

Categoría	Horas semana	% Jornada	Horas semana 2026-2027	% Jornada
Educador Infantil	38	100,00%	38	100,00%
Educador Infantil	28	77,77%	28	77,77%
Educador Infantil	36	100,00%	36	100,00%
Directora/Maestra	38	100,00%	38	100,00%
Educador Infantil	38	100,00%	38	100,00%
Educador Infantil	30	78,94%	15	39,47%
Total horas	208		193	

Tabla 14: Distribución horaria por categoría

La estimación de esta partida ha incluido el salario bruto y las cotizaciones preceptivas a la Seguridad Social, así como los complementos salariales pertinentes. Asimismo, el modelo económico-financiero recoge los costes por absentismo laboral y por sustitución de personal.

El coste de sustitución del personal es aquel derivado de la suplencia del personal indefinido para cubrir las vacaciones de los meses de julio y agosto. Por otro lado, el índice de proyección utilizado para el cálculo del absentismo laboral es igual al índice de absentismo del 3,6% correspondiente al curso 2024-2025, aplicado sobre la masa salarial del personal indefinido. No obstante, este coste aparece como una partida independiente en el modelo proporcionado por el Ayuntamiento.

Como consecuencia de estas estimaciones, se obtiene que los gastos de personal suponen un 75,12% del total de los costes concesionales.

El desglose de los gastos de personal para la totalidad del período concesional se refleja en la siguiente tabla:

Concepto	Curso 2026-2027	Curso 2027-2028	Curso 2028-2029	Curso 2029-2030	Curso 2030-2031	Total
Coste para la empresa	159.665,34	166.183,61	172.581,11	178.448,93	182.241,13	859.120,12
Coste sustituciones	12.874,77	13.389,76	13.925,36	14.532,48	14.819,34	69.541,71
Coste por absentismo	5.747,95	5.982,61	6.212,92	6.424,16	6.560,68	30.928,32
Total	178.288,06	185.555,98	192.719,39	199.405,57	203.621,15	959.590,15

Tabla 15. Costes de personal durante el periodo concesional (€)

Para la estimación de cada una de las partidas que componen el resto de los costes concesionales, el Ayuntamiento de Pals señala que se ha utilizado la información obtenida de los costes históricos de períodos anteriores facilitada por la empresa concesionaria de la guardería municipal. Estos costes son:

- **Catering y descanso.** Como queda reflejado en el estudio de viabilidad, *“el coste del servicio de catering y descanso se determina a partir del coste del servicio de cocina del ejercicio 2024-2025 y por los ingresos de las tarifas de este servicio en este mismo curso”*. Esta partida supone un 8,57% sobre la totalidad de costes concesionales, alcanzando un valor acumulado estimado de 109.475,70 euros para la duración del contrato.
- **Limpieza y lavandería.** El coste de esta partida corresponde al coste de la subcontratación del servicio de limpieza del edificio a una empresa externa incluyendo en esta partida el coste de personal y material necesario para la realización del servicio. Esta partida de coste supone el 7,23% del total de costes concesionales, alcanzando un valor acumulado estimado de 92.391,24 euros para la duración del contrato.
- **Otros costes directos.** Se incluyen partidas de costes como reparación y conservación, formación, vestuario, primas de seguro, teléfono y comunicaciones, productos de limpieza, material inventariable, etc. Estos costes ascienden en su conjunto al 5,23% de los costes concesionales, alcanzando un total de 66.812,49 euros en el periodo concesional.
- **Costes indirectos.** La Administración ha computado también unos costes indirectos del 4% determinado sobre la totalidad de los costes directos, lo que supone 49.130,78 euros para el periodo concesional.

El Ayuntamiento de Pals ha incluido una partida de beneficio industrial por un importe del 6% de los costes directos, que esta Oficina ha excluido del análisis de acuerdo con el 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 relación con la **evolución de los costes** y en lo que respecta a los costes de personal, el Ayuntamiento los evoluciona siguiendo las tablas salariales establecidas en el XIII Convenio colectivo de Centros de Asistencia y Educación y aplicándose un incremento del 3,4% y 2,1% para los cursos 2029-2030 y 2030-2031 respectivamente, no contemplados en el convenio.

Para el resto de las partidas de costes, el Ayuntamiento ha previsto una actualización anual del 2,72% durante todo el periodo concesional, de acuerdo con la previsión de evolución de IPC de Cataluña realizada en el estudio de viabilidad y en coherencia con los datos históricos facilitados por el propio consistorio.

Esta Oficina, siguiendo el criterio de la Administración solicitante, ha considerado todas las partidas de costes de naturaleza **fija** a fin de efectuar el análisis contemplado en este informe.

Contemplando todo lo anterior, los **costes totales** a lo largo de la concesión, según la información aportada por la Administración contratante y corregida por esta Oficina, asciende a **1.277.400,37 euros**, cuyo desglose se detalla a continuación:

Concepto	Curso 2026-2027	Curso 2027-2028	Curso 2028-2029	Curso 2029-2030	Curso 2030-2031	Total	%
Costes de personal	178.288,06	185.555,98	192.719,39	199.405,57	203.621,15	959.590,15	75,12%
Catering y descanso	20.736,00	21.300,02	21.879,38	22.474,50	23.085,81	109.475,70	8,57%
Limpieza y lavandería	17.500,00	17.976,00	18.464,95	18.967,19	19.483,10	92.391,24	7,23%
Otros costes directos	12.655,10	12.999,30	13.352,9	13.716,10	14.089,20	66.812,50	5,23%
Costes indirectos (4%)	9.167,17	9.513,25	9.856,66	10.182,53	10.411,17	49.130,78	3,85%
Costes totales	238.346,31	247.344,56	256.273,25	264.745,87	270.690,38	1.277.400,37	100,00%

Tabla 16: Costes concesionales totales

En base a la información facilitada, esta Oficina considera suficiente la estimación de costes realizada por la Administración para elaborar el estudio económico, cuyo desglose se puede consultar en el anexo III al presente informe.

4. Resultado del análisis realizado por la ONE

En este apartado se va a estudiar el escenario base ajustado por esta Oficina, bajo las hipótesis que oportunamente se detallarán, se realizará un análisis crítico del escenario base planteado por la Administración, se abordará el estudio del punto muerto y, finalmente, se realizará un análisis de sensibilidad de la rentabilidad del proyecto.

4.1. Escenario Base Ajustado

En este apartado, se muestran los aspectos más relevantes del escenario base ajustado por esta Oficina que se han desarrollado en apartados anteriores, que se resumen a continuación:

- Se ha desglosado la aportación pública en función de la procedencia de su financiación (Autonómica o municipal), considerándose de naturaleza variable en función de las plazas ocupadas aquella que proviene de la Generalitat de Cataluña, y de naturaleza fija la aportación municipal con fondos propios, para compensar los posibles déficits de explotación.
- Se ha corregido de oficio la estimación de ingresos del Casal de Verano aportada por el Ayuntamiento, aplicando la cuota mensual correspondiente a abonar por los dos usuarios que no son alumnos del centro.

- El Ayuntamiento ha considerado como parte de la estructura de costes un beneficio del contratista o beneficio industrial, cuantificado como el 6% sobre el subtotal de los costes directos, que ha sido excluido por esta Oficina para el cálculo del resultado operativo y la rentabilidad operativa, de acuerdo con el RD 55/2017.
- Si bien la Administración no explicita en su documentación la naturaleza fija o variable de los costes, esta Oficina ha considerado que todos los costes concesionales son de naturaleza fija.

En base a las hipótesis descritas, en este escenario base ajustado por la Oficina, este proyecto concesional alcanzaría en sus 5 años de duración los parámetros económico-financieros que se resumen en las siguientes tablas y cuyo detalle puede consultarse en el en el Anexo IV:

Concepto	Euros
Ingresos totales	1.351.616,54
Costes de explotación	-1.277.400,37
Margen bruto (Resultado operativo)	74.216,18
Rentabilidad operativa	5,49%

Tabla 17: Resultados del Escenario Base Ajustado

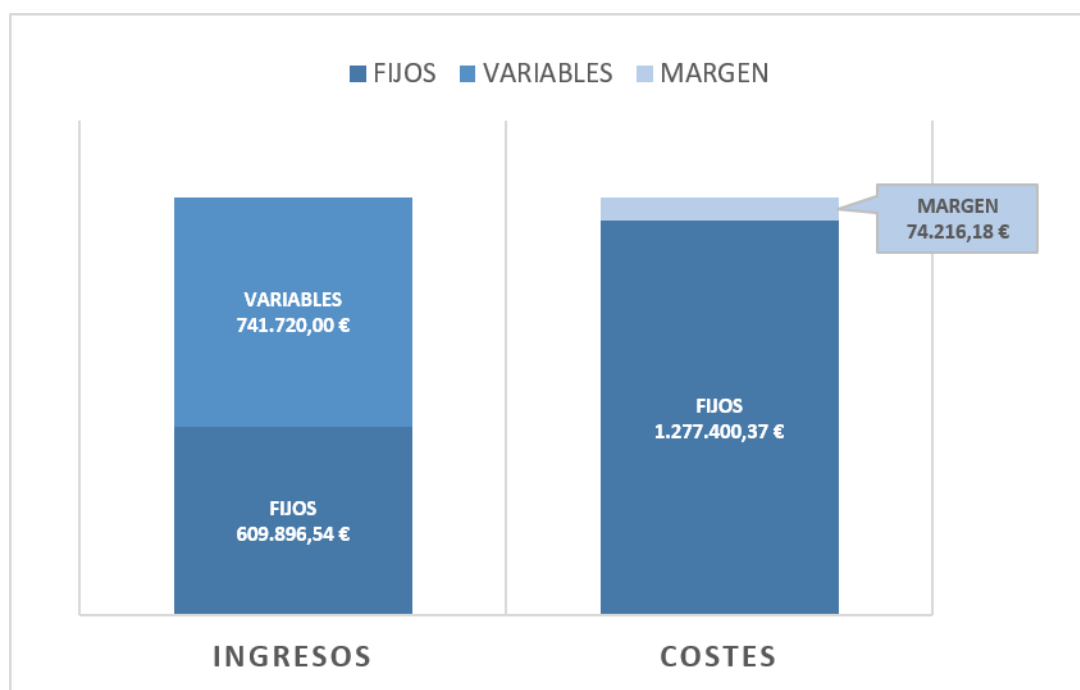


Ilustración 1. Relación entre ingresos y costes. Escenario base ajustado

4.2. Escenario Punto muerto

Partiendo del escenario base ajustado, esta Oficina ha calculado el punto muerto del proyecto concesional, es decir, aquel descenso de la demanda del servicio que provocaría que el Resultado operativo del proyecto fuese cero y, por tanto, un mayor descenso conllevaría pérdidas para el concesionario, desde el punto de vista económico-financiero.

Para calcular el punto muerto del proyecto concesional reduciendo la demanda de los servicios objeto del contrato, esta Oficina ha partido de las hipótesis de demanda ajustada llegándose a la conclusión de que sería necesaria una **disminución de los ingresos variables dependientes de la demanda de usuarios del 10,01%**.

4.3. Análisis de sensibilidad de la rentabilidad

Esta Oficina ha realizado un análisis de la sensibilidad de la rentabilidad del concesionario considerando un escenario alternativo pesimista y otro optimista, con el objetivo de determinar la posibilidad de que el concesionario incurra en pérdidas o bien pudiera obtener mayor rentabilidad en la ejecución de la concesión.

Para desarrollar el **escenario alternativo pesimista**, esta Oficina ha extraído de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Pals, la variación interanual de la media histórica de los alumnos de los últimos cursos como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Curso	Variación interanual del número de alumnos
2022-2023 / 2023-2024	- 9,19%
2023-2024 / 2024-2025	- 6,02%
2024-2025 / 2025-2026	- 13,57% ⁷

Tabla 18. Variación interanual del número de alumnos

Esta Oficina ha utilizado como criterio conservador, la menor de las caídas apreciadas en el histórico (disminución del 6,02% registrada en el curso 2024-2025 con respecto al curso 2023-2024), según los datos que se muestran en la tabla anterior, para la comprobación de la sensibilidad de la rentabilidad para el concesionario. Esta caída interanual del 6,02% se traduce en una disminución de los ingresos variables del contrato del 11,34% y la rentabilidad del proyecto resultaría negativa (-0,78%).

⁷ Cálculo estimado por extrapolación, y determinado sobre el peso relativo de los meses con los que se cuentan datos, comprendidos entre abril y agosto del curso 2024-2025 según la información aportada por el Ayuntamiento de Pals.

Por otro lado, se ha planteado un **escenario alternativo optimista** analizando un comportamiento simétrico al escenario de Punto Muerto descrito en el apartado IV.4.2, proyectando un incremento de la demanda, y por tanto de los ingresos variables, del 10,01%, resultando que la rentabilidad del proyecto alcanzaría el 10,41%.

Considerando distintos niveles de demanda del servicio analizados por esta Oficina, incluyendo los usuarios del escenario base de la Administración ajustado por la Oficina, del punto muerto, y los escenarios pesimista y optimista arriba descritos, se obtienen los parámetros económico-financieros que se resumen en la tabla y gráfico siguientes:

Escenarios	Ingresos totales	Ingresos variables	Variación ingresos variables	Rentabilidad operativa	Resultado operativo
Escenario Pesimista	1.267.529,63	657.633,09	-11,34% ⁸	-0,78%	-9.870,74
Escenario Punto muerto	1.277.400,37	667.503,82	-10,01%	0,00%	0,00
Escenario Base Ajustado	1.351.616,54	741.720,00	0,00%	5,49%	74.216,18
Escenario Optimista	1.425.832,72	815.936,18	10,01%	10,41%	148.432,35

Tabla 19. Análisis de sensibilidad de la rentabilidad

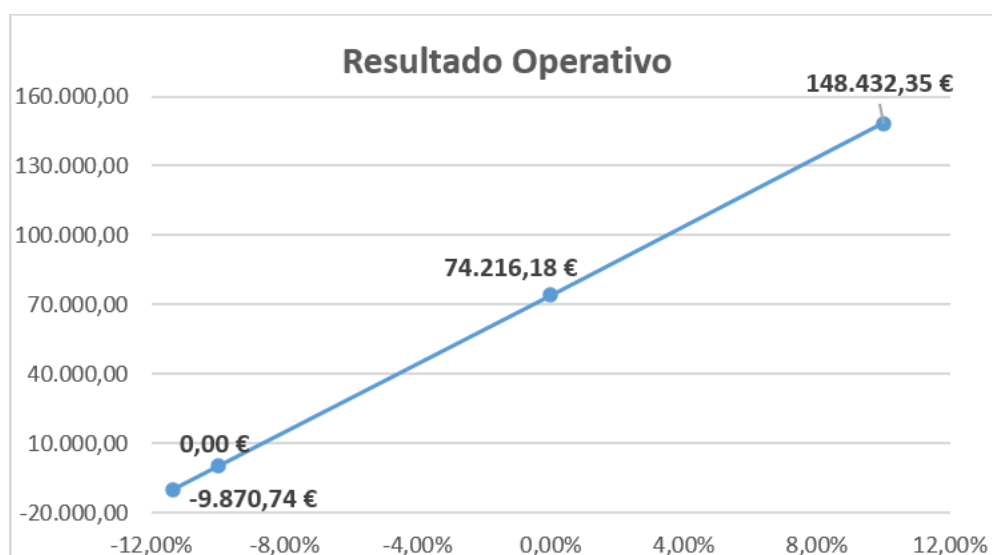


Gráfico 1. Sensibilidad del resultado operativo ante variaciones en los ingresos variables

⁸ El resultado de la disminución sostenida interanual del 6,02% en los años de duración de la concesión, se traduce en una bajada de los ingresos variables del 11,34% en la duración total de la concesión por el efecto acumulativo que tiene dicha disminución en la demanda.

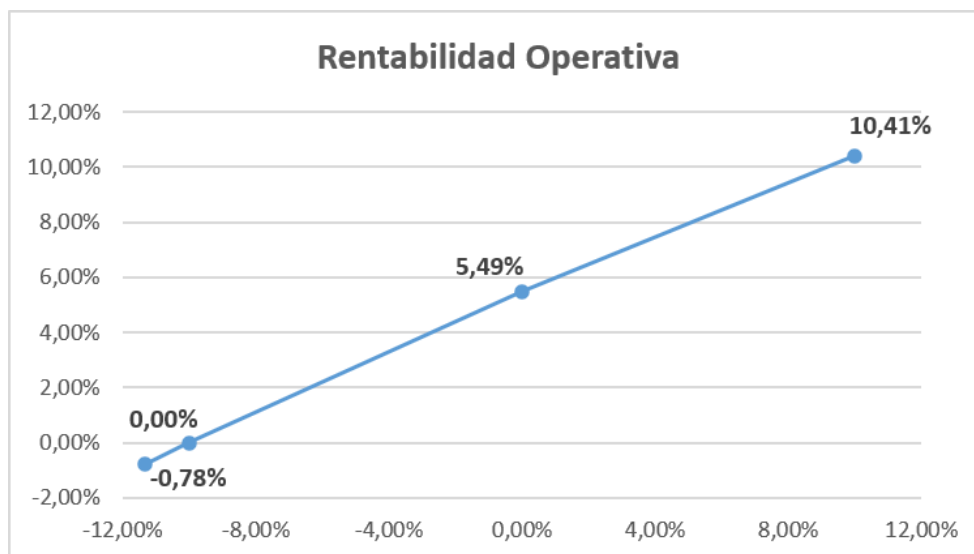


Gráfico 2. Sensibilidad de la rentabilidad operativa ante variaciones en los ingresos variables

5. Análisis de transferencia de riesgo operacional

El artículo 15 de la LCSP define el contrato de concesión de servicios como aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contraprestación venga constituida, bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato, o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio. El segundo apartado de este artículo señala además que el derecho de explotación de los servicios debe implicar la transferencia al concesionario del riesgo operacional, en los términos señalados para el contrato de concesión de obras en el apartado cuarto del artículo 14 de la propia LCSP.

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

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

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

En el contrato objeto de estudio, tras el análisis efectuado por esta Oficina de la demanda prevista y ajustada en base a las hipótesis ya descritas, el análisis de los ingresos y costes de la concesión y de la configuración del mecanismo de compensación al concesionario en forma de aportación, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- En cuanto a la **estructura de ingresos y costes concesionales**, más de la mitad de los ingresos que percibe el concesionario (el 54,88%) son de naturaleza variable en función de la demanda, siendo cerca del 30% de estos de origen público. El resto (el 45,12%) son de naturaleza fija y origen público. El total de los costes concesionales se han considerado de naturaleza fija.
- Como se desprende del **análisis de la demanda**, la capacidad del centro para la vigencia de la concesión se ha visto reducida respecto a la capacidad total de las instalaciones, tal y como se ha expuesto en el apartado IV.1.1 del presente informe.
- Del análisis de los escenarios de punto muerto, se observa que sería precisa una **disminución de los ingresos variables del 10,01%** sobre el escenario base ajustado para que el concesionario no alcanzara a recuperar los costes incurrido. Como se aprecia en los datos históricos de demanda del servicio, estos muestran una caída del número de alumnos en los últimos cursos de entre el 6,02% y el 13,57%.

En consecuencia, se considera que con la configuración de este contrato **se produce transferencia de riesgo operacional suficiente al contratista, fundamentalmente del riesgo de demanda**, dado que la totalidad de los costes tiene naturaleza fija, frente a unos ingresos, en su mayoría, de naturaleza variable, de los que depende para recuperar los costes operativos. Junto a ello hay que considerar que, conforme se deduce de los datos históricos, se han dado caídas de demanda mayores, incluso, a la necesaria para llegar al punto muerto. Todo ello resulta suficiente para configurar una naturaleza jurídica concesional.

6. Impacto que pueden tener en la sostenibilidad financiera del proyecto concesional los compromisos asumidos por los licitadores en sus ofertas

El apartado primero del artículo 333 de la LCSP señala que: “La Oficina Nacional de Evaluación, órgano colegiado integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, tiene como **finalidad analizar la sostenibilidad financiera** de los contratos de concesiones de obras y contratos

de concesión de servicios, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo de la letra b) del apartado 3”.

Por ello, para completar el análisis de las variables que pueden impactar en la sostenibilidad financiera del contrato como consecuencia de las condiciones presentadas por los licitadores en sus ofertas, esta Oficina ha realizado un estudio de los principales criterios de adjudicación de contenido económico incluidos en los pliegos de esta licitación, con el objetivo de conocer el impacto que posibles bajadas en la oferta económica de los licitadores podrían tener en la rentabilidad operativa del proyecto y, por tanto, en la sostenibilidad financiera del contrato.

En el PCAP se recogen los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas o porcentajes entre los que se encuentra la oferta económica del licitador mediante bajadas en la aportación municipal. El Ayuntamiento ha incluido dentro de esta aportación municipal, tanto la aportación que realiza con fondos propios, como la procedente de las ayudas otorgadas por la Generalitat de Cataluña. Sin embargo, dada la reclasificación que esta Oficina ha realizado respecto de estas últimas, considerándolas como ingresos variables, en este análisis de la sostenibilidad financiera se ha considerado exclusivamente las bajadas en la aportación que el Ayuntamiento financia con fondos propios.

En las tablas y gráficos mostrados a continuación, se recoge un análisis del impacto que tendría en la rentabilidad operativa del contratista las posibles bajadas sobre la aportación máxima a efectuar por el Ayuntamiento de Pals en las ofertas de los licitadores:

Bajadas aportación	Rentabilidad Operativa	Resultado Operativo
0,00%	5,49%	74.216,18 €
-5,00%	3,31%	43.721,35 €
-10,00%	1,02%	13.226,52 €
-12,17%	0,00%	0,00 €
-15,00%	-1,37%	-17.268,31 €
-17,50%	-2,61%	-32.515,72 €

Tabla 20. Análisis de la sostenibilidad financiera del proyecto concesional

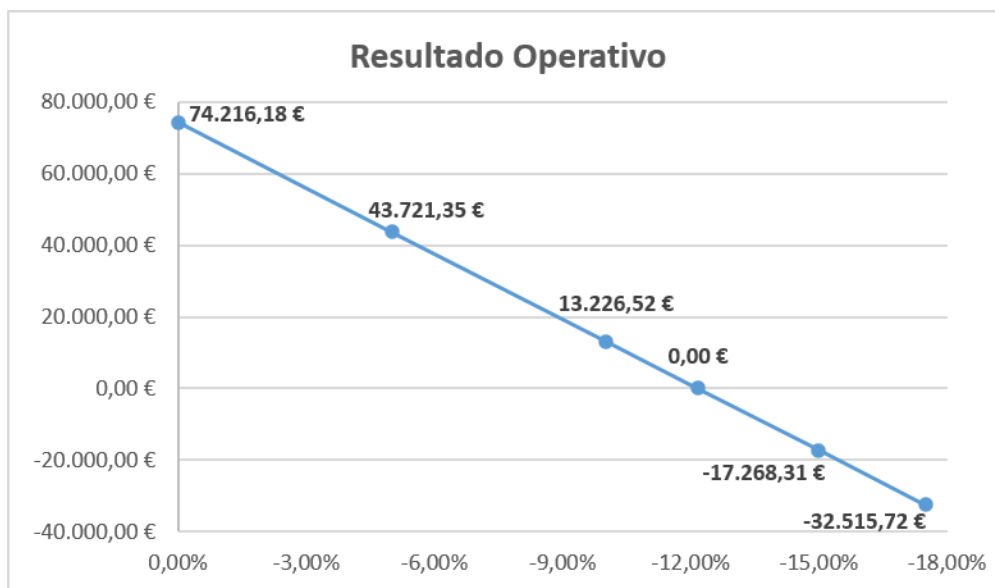


Gráfico 3. Sostenibilidad del resultado operativo ante variaciones en la aportación municipal fija

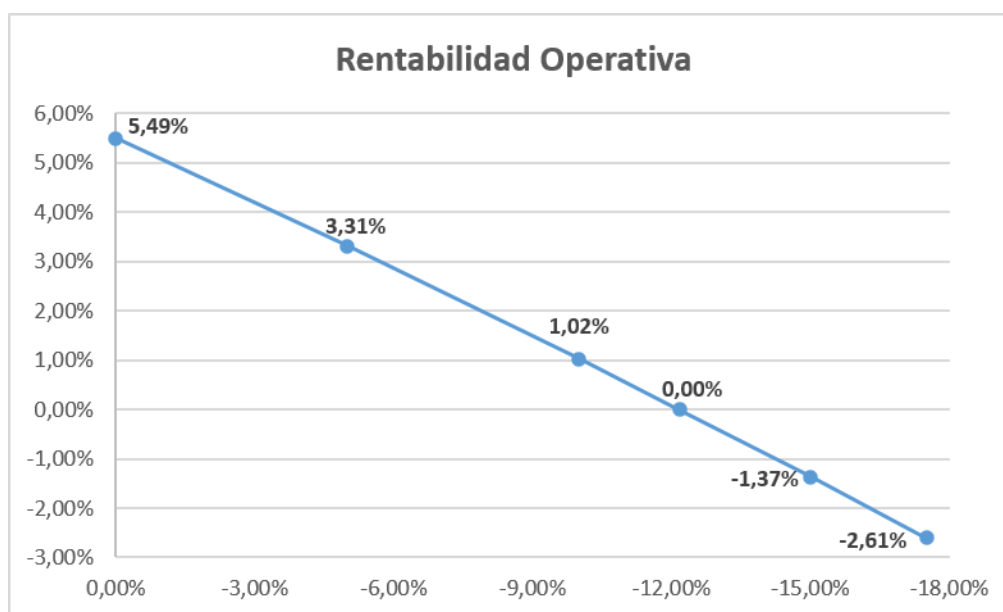


Gráfico 4. Sostenibilidad de la rentabilidad operativa ante variaciones en la aportación municipal fija

Observando la tabla y gráficos anteriores, se puede comprobar que con una disminución de la aportación pública proveniente de la Administración del **12,17%**, manteniendo el resto de las variables inalteradas, la rentabilidad del concesionario sería nula. Es decir, si se adjudicara este contrato con una bajada en estos precios superior a dicho **12,17%**, el proyecto obtendría rentabilidades que pondrían en riesgo la sostenibilidad financiera de la concesión, conforme a la información facilitada en el expediente.

V. EVALUACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta el análisis efectuado, procede realizar la evaluación del proyecto basada en la razonabilidad de la rentabilidad relacionada con el nivel de riesgo que deberá asumir el concesionario.

El proyecto se ha evaluado en términos de rentabilidad operativa, alcanzando un porcentaje del 5,49% en el escenario base ajustado para el período de duración de la concesión de 5 años.

Teniendo en cuenta la información obtenida en el análisis de sensibilidad de la rentabilidad, de acuerdo con los datos facilitados por el Ayuntamiento y los ajustes realizados por esta Oficina, la ejecución del proyecto concesional conforme a los escenarios evaluados en el apartado IV.4.3 podría situarse en un rango de entre -0,78% y 10,41% de rentabilidad operativa para el proyecto, encontrándose la rentabilidad del escenario base ajustado entre ambos valores.

Por otro lado, la información de las ratios sectoriales de las sociedades no financieras, facilitada por la Central de Balances del Banco de España de los últimos años para el sector de actividad “P851 Educación preprimaria” de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), en concreto, la estadística registrada de la ratio R03 (Resultado económico bruto/Cifra neta de negocios), es la siguiente.

Año	Q1	Q2	Q3
2015	-0,23	4,99	13,13
2016	0,08	5,12	12,46
2017	-0,31	4,67	11,26
2018	0,38	5,14	12,45
2019	-1,77	3,24	10,01
2020	-10,90	1,81	11,74
2021	-2,35	5,00	13,61
2022	-0,51	4,86	12,27
2023	0,43	5,58	13,18
2024	0,45	6,13	14,42
Media últimos 10 años	-1,47	4,65	12,45
Media últimos 8 años sin 2020 y 2021	-0,19	4,97	12,40

Tabla 21. Ratio Sector de actividad (CNAE): P851 Educación preprimaria

A la vista de la tabla anterior, la rentabilidad operativa del 5,49% que se ha obtenido en el análisis realizado del escenario base ajustado del proyecto, se sitúa muy próximo al segundo cuartil, tanto en la media de los últimos 10 años, como en la media de los 8 años, excluyendo 2020 y 2021. Atendiendo a los riesgos expuestos en los apartados anteriores, calculados en base a los datos y

estimaciones facilitadas por el Ayuntamiento de Pals, cabe considerar que la rentabilidad económico-financiera del proyecto se encuentra en un **rango de rentabilidad equilibrada** dentro de los límites de la sostenibilidad.

Todo ello, sin perjuicio de la incidencia que sobre la sostenibilidad del proyecto pudieran tener los compromisos asumidos por los licitadores en sus ofertas, tal y como se ha analizado en el epígrafe IV.6 de este Informe.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Pals y a los documentos que la acompañan, en relación con la licitación prevista del “*Contrato de concesión de servicios para la gestión de la guardería municipal “Quermany Petit” de Pals*”, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- En relación con la **documentación aportada** y las estimaciones tanto de demanda e ingresos, como de costes, con las puntualizaciones que han sido puestas de manifiesto a lo largo de este documento, se considera que han sido suficientes para realizar el presente informe preceptivo, conforme a lo previsto en el artículo 9 de la Orden ONE.
- **No existen objeciones al plazo de 5 años de duración** máxima prevista del contrato, ya que dicho plazo se encuentra dentro del máximo previsto en el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP.
- Respecto al riesgo operacional que debería asumir el contratista, puede concluirse que **existe transferencia de riesgo operacional** suficiente para poder considerar que la naturaleza jurídica de esta licitación es la correspondiente a un contrato de concesión, debido a que, conforme a los análisis realizados en este informe, en condiciones normales de funcionamiento el concesionario no tiene garantizado recuperar los costes en que haya incurrido como consecuencia de la explotación del servicio, apreciando que **la posibilidad de incurrir en pérdidas no resulta meramente nominal o desdeñable**.
- En cualquier caso, el establecimiento de un marco adecuado para la correcta ejecución del contrato y su sostenibilidad financiera aconseja **vigilar los compromisos asumidos por los licitadores** en sus ofertas, atendiendo a lo dispuesto en el PCAP y en el artículo 149 de la LCSP, así como a los análisis efectuados en este informe al amparo de los datos e información facilitada por el propio Ayuntamiento de Pals.

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 14 de mayo de 2026:
 - Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE, firmada por el competente.
 - Memoria explicativa del proyecto de contratación de la concesión de servicios.
 - Estudio de viabilidad Económico-financiero de la concesión de servicios.
 - Propuesta de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas de este contrato.
 - Informe favorable de los servicios jurídicos de la Administración
 - Hoja de cálculo del estudio económico de la concesión de servicios
2. Documentación adicional facilitada el día 11 de junio de 2026:
 - Escrito de respuesta al requerimiento de información adicional.
 - Memoria explicativa del proyecto corregida.
 - Estudio de viabilidad Económico-financiera en castellano.
 - Propuesta de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares modificado.
 - Ordenanza reguladora de la prestación patrimonial de carácter público no tributario relativa al servicio público municipal de la guardería.

ANEXO II. ESTRUCTURA DE INGRESOS

%	TOTAL	INGRESOS €	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
54,88%	741.720,00	Ingresos variables	148.344,00	148.344,00	148.344,00	148.344,00	148.344,00
1,09%	14.700,00	Matrícula anual escuela	2.940,00	2.940,00	2.940,00	2.940,00	2.940,00
0,07%	950,00	Matrícula anual casal de verano	190,00	190,00	190,00	190,00	190,00
6,47%	87.450,00	Jornada completa escuela I0 e I1	17.490,00	17.490,00	17.490,00	17.490,00	17.490,00
3,29%	44.520,00	Jornada completa casal de verano I0, I1 e I2 (alumnos)	8.904,00	8.904,00	8.904,00	8.904,00	8.904,00
12,78%	172.800,00	Comedor	34.560,00	34.560,00	34.560,00	34.560,00	34.560,00
0,93%	12.600,00	Acogida	2.520,00	2.520,00	2.520,00	2.520,00	2.520,00
0,27%	3.700,00	Jornada completa casal de verano I0, I1 e I2 (no alumnos)	740,00	740,00	740,00	740,00	740,00
18,64%	252.000,00	Subvención Generalitat de Catalunya por plaza	50.400,00	50.400,00	50.400,00	50.400,00	50.400,00
11,32%	153.000,00	Subvención Generalitat de Catalunya por alumno I2	30.600,00	30.600,00	30.600,00	30.600,00	30.600,00
45,12%	609.896,54	Ingresos Fijos	103.857,06	113.374,43	122.818,25	131.779,67	138.067,14
45,12%	609.896,54	Aportación Ayuntamiento de Pals	103.857,06	113.374,43	122.818,25	131.779,67	138.067,14

ANEXO III. ESTRUCTURA DE COSTES

%	TOTAL	COSTES €	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
100,00%	1.277.400,37	Costes Fijos	238.346,31	247.344,56	256.273,25	264.745,87	270.690,38
72,70%	928.661,83	Costes de personal	172.540,11	179.573,38	186.506,46	192.981,40	197.060,47
2,42%	30.928,32	Absentismo	5.747,95	5.982,61	6.212,92	6.424,16	6.560,68
8,57%	109.475,70	Servicio de Catering	20.736,00	21.300,02	21.879,38	22.474,50	23.085,81
0,60%	7.655,27	Reparación y conservación	1.450,00	1.489,44	1.529,95	1.571,57	1.614,31
0,45%	5.807,45	Formación continuada del equipo profesional	1.100,00	1.129,92	1.160,65	1.192,22	1.224,65
0,24%	3.009,31	Vestuario equipo profesional	570,00	585,50	601,43	617,79	634,59
0,13%	1.626,93	Equipo de protección individual y prevención de riesgos laborales	308,16	316,54	325,15	334,00	343,08
0,15%	1.898,09	Primas de seguros	359,52	369,30	379,34	389,66	400,26
0,09%	1.187,89	Teléfono y comunicaciones	225,00	231,12	237,41	243,86	250,50
0,65%	8.288,81	Otros (subcontrataciones, renting, alarmas, programa de gestión, etc.)	1.570,00	1.612,70	1.656,57	1.701,63	1.747,91
7,23%	92.391,24	Servicio de limpieza y lavandería	17.500,00	17.976,00	18.464,95	18.967,19	19.483,10
1,01%	12.934,77	Productos de limpieza y lavandería	2.450,00	2.516,64	2.585,09	2.655,41	2.727,63
1,02%	13.015,44	Material inventariable	2.465,28	2.532,34	2.601,22	2.671,97	2.744,65
0,89%	11.388,51	Material variado (consumible, didáctico y pedagógico, etc.)	2.157,12	2.215,79	2.276,06	2.337,97	2.401,57
3,85%	49.130,78	Costes indirectos	9.167,17	9.513,25	9.856,66	10.182,53	10.411,17

ANEXO IV. ESCENARIO BASE CORREGIDO

			Año	Año	Año	Año	Año
%	TOTAL	RENTABILIDAD	1	2	3	4	5
100,00%	1.351.616,54	Ingresos Previstos	252.201,06	261.718,43	271.162,25	280.123,67	286.411,14
54,88%	741.720,00	Ingresos Variables	148.344,00	148.344,00	148.344,00	148.344,00	148.344,00
45,12%	609.896,54	Ingresos Fijos	103.857,06	113.374,43	122.818,25	131.779,67	138.067,14
100,00%	-1.277.400,37	Costes Previstos	-238.346,31	-247.344,56	-256.273,25	-264.745,87	-270.690,38
0,00%	0,00	Costes Variables	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
100,00%	-1.277.400,37	Costes Fijos	-238.346,31	-247.344,56	-256.273,25	-264.745,87	-270.690,38
	74.216,18	Resultado operativo	13.854,75	14.373,88	14.889,00	15.377,80	15.720,75
	5,49%	Rentabilidad operativa	5,49%	5,49%	5,49%	5,49%	5,49%