

INFORME DE LA OFICINA ANDALUZA DE EVALUACIÓN FINANCIERA EN RELACIÓN A LA MODIFICACIÓN DEL CONTRATO DE CONCESIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LAS LÍNEAS 1 Y 2 DEL METRO DE MÁLAGA EN EL QUE SE INCLUYEN COMO PRESTACIONES ANEJAS LA REDACCIÓN DEL PROYECTO Y LA ADQUISICIÓN DE MATERIAL MÓVIL Y DEL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO FINANCIERO DEL MISMO QUE SUPONE

Vista la solicitud de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de fecha 15 de octubre de 2020 por la que solicita informe de la Oficina Andaluza de Evaluación Financiera conforme al Artículo 3.2 del Decreto 168/2017, de 24 de octubre,

I. Antecedentes

La Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio solicita informe conforme al Decreto 168/2017, de 24 de octubre, por el que se crea la Oficina Andaluza de Evaluación Financiera exponiendo que tiene previsto aprobar una modificación del Contrato de concesión para la construcción y explotación de las líneas 1 y 2 del metro de Málaga en el que se incluyen como prestaciones anejas la redacción del proyecto y la adquisición de material móvil que implica el Restablecimiento del Equilibrio económico financiero de la Concesión.

Para ello se adjunta a la solicitud la siguiente documentación:

- Borrador de modificación prevista del contrato de concesión.
- Memoria explicativa del Director Financiero de la Agencia de Obra Pública
- Cuadros anualizados: de las inversiones realizadas por la sociedad concesionaria y por AOPJA (desglosado). Subvenciones de capital y de las aportaciones a la explotación realizadas por AOPJA (JA) a la Sdad. Concesionaria Inversiones de AOPJA y aportaciones a la explotación previstas en la modificación de 2014 y las realizadas hasta la fecha. Y las inversiones y aportaciones de explotación (con desglose de fijas y variables) de la JA previstas en la modificación de la concesión que se tramita.
- Flujos de caja del capital (desde inicio contrato) de la concesión previstas en el PEF resultante de la modificación realizada en 2014 y flujos de caja previsto en el nuevo PEF derivado de la modificación actual.
- Dictamen del Consejo Consultivo de fecha 30 de septiembre de 2020.

II. Fundamentos de derecho

De acuerdo al Artículo 1 del Decreto 168/2017, de 24 de octubre, la Oficina Andaluza de Evaluación Financiera (OAEF, en adelante), tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y contratos de concesión de servicios públicos, así como los proyectos de inversión que vayan a ejecutarse a través de fórmulas de colaboración público-privada no incluidas en los contratos anteriores.

Asimismo el Artículo 2 del Decreto 168/2017 establece que:

1. Corresponde a la OAEF, de acuerdo con la normativa básica de contratos del sector público, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de gestión de servicios públicos a celebrar por los poderes adjudicadores dependientes de la Administración de la Junta de Andalucía, informar preceptivamente y con carácter vinculante, en los siguientes casos:

a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación de la persona o entidad concesionaria.

FIRMADO POR	ROBERTO OCHOA TORRES	20/10/2020	PÁGINA 1/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm55DHXBLFNP5TLCQGZ5XFHJJXB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

b) Las concesiones de obra pública y los contratos de gestión de servicios públicos 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.

Igualmente, informará los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 285.2 y 282.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público o normas que los sustituyan, respecto de las concesiones de obras y servicios públicos que hayan sido informadas previamente conforme a los dispuesto en los párrafos a) y b) anteriores o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos que se establecen en los citados párrafos.

Por lo que se refiere al objeto del Informe el Artículo 3 del citado Decreto señala lo siguiente:

1. Los informes preceptivos a que se refiere el artículo anterior tendrán por objeto evaluar:

a) 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 la persona o entidad concesionaria u operador económico. 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.

b) La transferencia del riesgo de demanda a la persona o entidad concesionaria en los contratos de concesión de obra en los que el abono de la tarifa concesional se realice por el poder adjudicador. Si la persona o entidad concesionaria no asume completamente dicho riesgo, los informes evaluarán la razonabilidad de la rentabilidad en los términos previstos en el párrafo anterior.

c) Si, en los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, las compensaciones financieras establecidas mantienen una rentabilidad razonable según lo dispuesto en el párrafo a) de este apartado.

d) Aquellos otros aspectos financieros distintos de los previstos en los párrafos anteriores que se determinen mediante Orden de la Consejería competente en materia de Hacienda.

Por todo lo expuesto, vista la solicitud formulada por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, la documentación que acompaña la misma y el estudio elaborado por el Grupo técnico de trabajo de la OAEF, efectúa el siguiente análisis, conclusiones y recomendaciones:

III. Análisis

El contrato de concesión del Metro de Málaga se firmó en 2004. Entre las obligaciones de la Administración (posteriormente se subrogó la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía, AOPJA, en la posición de aquella) había una aportación de subvención de capital por el 33% de la inversión en infraestructura (113,1 millones de euros que se elevó a 135,6 al subvencionar un anejo de la obra) y se establecía una subvención de explotación durante todo el plazo de la concesión desde la puesta en explotación.

En la Primera Modificación de 2010, se reconoció un presupuesto de inversión de la Sociedad de 499,2M€. El primer año de explotación completa se atrasó a 2015. El restablecimiento del equilibrio económico-financiero supuso el compromiso de AOPJA de ejecutar determinadas obras de Infraestructura, de aumentar la subvención de capital a la Concesionaria (201,2 M€) y el incremento de la tarifa técnica por usuario hasta 2,78€ (valor 2004) lo que implicaba una mayor aportación de la Administración a la explotación. Finalmente se adaptó el capital social elevándolo a 136,5 M€. La TIR del capital (Accionista) considerada para el reequilibrio fue de 10,31%.

FIRMADO POR	ROBERTO OCHOA TORRES	20/10/2020	PÁGINA 2/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm55DHXBLFNP5TLCQGZ5XFHJJXB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

En la Segunda Modificación de 2014 se reconoció un nuevo presupuesto de inversión en Obra e Instalaciones de 523,9 M€. Se modificó el trazado y la fecha de puesta en servicio total, que era de Noviembre de 2017. El restablecimiento de equilibrio supuso el compromiso de AOPJA de ejecutar nuevas obras de Infraestructura, de aumentar la subvención de capital (212,4 M€) y el incremento de la tarifa técnica por usuario hasta 3,41€ (valor 2004) lo que implicaba nuevamente una mayor aportación de la Administración a la explotación. Además para el periodo transitorio 2014-2017, desde la puesta en servicio de las obras de la Concesionaria, se establecía una aportación fija de AOPJA que tenía el carácter de Parámetro A de la subvención de explotación con un coeficiente beta superior al del periodo de explotación plena. Periodo que se prorrogó hasta 2020. El valor de la aportación en 2020 es de 74,9 M€. La TIR del capital (Accionista) considerada para el reequilibrio fue de 10,31%.

Ambas modificaciones del contrato, así como la tercera fueron por razones imputables a la Administración.

La Modificación 2020 es similar a la 2014. Se modifica el trazado y se establecen nuevos plazos de explotación parcial y total. Esto supone la obligación de AOPJA de terminar las obras comprometidas y de afrontar la nueva del soterramiento de un tramo. Como compensación se establece nuevamente un periodo transitorio hasta finales de 2027, prorrogable hasta 2030 con los mismos rasgos del anterior 2014-2020. No obstante, al ajustarse la tarifa técnica a 3,53 € (valor 2004) la aportación anual fija sube hasta 83,6M€ en 2021. Nuevamente el ajuste de equilibrio se efectúa para una TIR de 10,31%.

La incidencia de la modificación de la inversión es de 94,1 M€ mientras que la subvención de explotación del periodo transitorio 2021-2027 se incrementa (sobre las anualidades comprometidas en 50,2 M€), aunque en el computo total la revisión del PEF supone que para el periodo 2020-2042 la subvención de explotación se reduciría en 90,4 M€. Por tanto el efecto neto del efecto sobre las anualidades, supondría una aportación adicional de 3,7 M€ en valores corrientes.

El efecto de la modificación de la inversión (94 M€) en relación al total de inversión prevista (939,6 millones de euros) es de un 10%, mientras la incidencia de la subvención de explotación es negativa.

Como apoyo financiero de la Administración a la concesión debe reseñarse el Aval sobre el préstamo del BEI. Se concedió en 2014 y se mantendrá dependiendo de la calificación crediticia de la Comunidad Autónoma. Sobre el mismo, la JA cobra una comisión anual.

El riesgo de demanda es asumido por el concesionario en los términos de los pliegos y del contrato. No obstante, durante los periodos transitorios entendemos que el riesgo se habría reducido al establecerse una aportación fija y a partir de 2028 al modificarse la demanda aplicable al usuario y al parámetro B.

En general se observa que las aportaciones (incluidas obras directas) de la Administración se aprobaron o incorporaron en el contrato o en las modificaciones anteriores. En la actual no se incorporan nuevas. Se incrementan pero con un efecto neto, derivado de un conjunto de factores, para todo el periodo, de una forma menos apreciable.

La rentabilidad del contrato medida por la TIR del capital (de accionistas) se ha mantenido en los mismos valores aceptados en 2010 y 2014: 10,31%.

Pueden servirnos de referencia de rentabilidad del capital actuales, el coste del capital (equity) de la Base de Datos de Aswath Damodaran (marzo 2020) en los sectores de Ingeniería y construcción y de Transporte (ferrocarril) que son de 8,73% y de 7,48% para la zona de Europa Oeste. Si consideramos la rentabilidad del bono español a 10 años, esos valores podrían ajustarse a la baja, en torno al 7%.

A tener en cuenta que la TIR del contrato contempla una hipótesis de inflación del 2,5%. Mientras el supuesto de inflación en la base de datos referida es del 0,2%.

FIRMADO POR	ROBERTO OCHOA TORRES	20/10/2020	PÁGINA 3/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm55DhXBLFNP5TLCQGZ5XFHJJXB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Como limitaciones importantes de este análisis debe consignarse en primer lugar el exiguo tiempo de que se ha dispuesto para analizar la documentación y elaborar el Informe, en segundo lugar que no se ha obtenido el PEF 2020 con suficiente antelación, y en tercer término que los documentos presentados no explican muy detalladamente todas las variables y cambios del modelo.

Finalmente también es preciso advertir que todos los datos analizados y utilizados para la elaboración del Informe provienen de los documentos o información aportada por AOPJA y la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, a excepción la información de la base de datos Damodaran.

IV. Conclusiones

La modificación del Contrato de concesión para la construcción y explotación de las líneas 1 y 2 del metro de Málaga en el que se incluyen como prestaciones anejas la redacción del proyecto y la adquisición de material móvil implica el Restablecimiento del Equilibrio económico financiero de la Concesión

Esta modificación supone:

Aumento de la subvención de capital a AOPJA para afrontar directamente las obras comprometidas.

Modificación de la subvención de explotación a la sociedad concesionaria para adaptarse a los retrasos de la puesta en marcha total de la infraestructura (imputables a decisiones de la Administración) y al restablecimiento del equilibrio económico financiero, efectuado fundamentalmente a través de la modificación de la tarifa técnica y del establecimiento de un nuevo periodo transitorio, con un resultado de menor aportación nominal.

Ambos impactos presupuestarios en valores corrientes casi se compensan, por lo que no se produce un incremento de gasto apreciable.

La incidencia de la modificación de la inversión (94 M€) en relación al total de inversión prevista (939,6 millones de euros) es de un 10%, mientras la incidencia de la subvención de explotación es negativa.

Asimismo se mantiene el aval de JA sobre el préstamo del BEI.

La TIR del capital (de accionistas) se ha mantenido en los mismos valores aceptados en 2010 y 2014.

Por todo ello, las compensaciones financieras establecidas mantienen la rentabilidad del contrato ya aprobada en anteriores reequilibrios, mientras que la modificación actual tiene una incidencia menos significativa.

Incidencia que sería mayor de ampliarse el periodo transitorio hasta 2030, o si contemplamos sólo el periodo 2021-2030 en lugar de todo el periodo de explotación.

Por todo ello, se emite informe favorable sobre el mantenimiento de una rentabilidad razonable en el Restablecimiento del Equilibrio económico financiero de la Concesión del Metro de Málaga por las compensaciones financieras establecidas en el mismo.

V. Recomendaciones

1º Hubiera sido aconsejable que en el contrato se recogieran cláusulas de ajuste en las que la rentabilidad (medidas por la tasa interna de rentabilidad del capital y del proyecto) fuesen reales tomando como referencia las que sean comunes en los sectores de Ingeniería y Construcción y de Transportes (ferrocarril) para la zona de Europa Oeste.

FIRMADO POR	ROBERTO OCHOA TORRES	20/10/2020	PÁGINA 4/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm55DHXBLFNP5TLCQGZ5XFHJJXB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Se insta a la Agencia de Obra Pública de la Junta de Andalucía a que efectúe un seguimiento de las magnitudes del contrato y analice la posibilidad de efectuar ese ajuste en el periodo que resta hasta la finalización de la concesión.

Asimismo, debería evitar que la rentabilidad efectiva no supere la establecida en la modificación del Plan económico financiero derivado del Restablecimiento actual del equilibrio del contrato.

2º Deberá vigilarse extremadamente que las nuevas fechas de puesta en explotación de los tramos cuya responsabilidad de ejecución corresponde a la Administración no se extienda, en ningún caso, más allá del 31 de diciembre de 2027 (fecha prevista para el último tramo -hasta el Hospital Civil-) con el objeto de evitar el incremento de gasto que se deriva de esa eventualidad.

3º Teniendo en cuenta el gran impacto económico-financiero de estas operaciones en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma, se debe informar a la Consejería competente en materia de Hacienda de estas operaciones, con carácter previo, para que se pueda disponer de la información necesaria y, eventualmente, participar en las decisiones que correspondan.

4º Finalmente, señalar que las solicitudes que se remitan para informe de la Oficina Andaluza de Evaluación Financiera, deberán enviarse a la misma con la antelación suficiente para su correcto análisis.

Sevilla, a 19 de Octubre de 2020

EL PRESIDENTE DE LA OFICINA ANDALUZA
DE EVALUACIÓN FINANCIERA
Fdo.: Roberto Ochoa Torres

FIRMADO POR	ROBERTO OCHOA TORRES	20/10/2020	PÁGINA 5/5
VERIFICACIÓN	Pk2jm55DHXBLFNP5TLCQGZ5XFHJJXB	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	