

# Oficina Nacional de Evaluación

## Informe

22002

### **Concesión del servicio de cafetería y comedor en diversas sedes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Madrid**

Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)

Dirección del Servicio de Gestión Económica de la AEAT

13 de Abril 2022

## DATOS DEL EXPEDIENTE

**Nº Expediente ONE:** 0004/2022

**Nº Expediente órgano solicitante:** 21700107700

**Tipo de informe:** Básico

**Tipo de contrato:** Concesión de servicios

**Órgano solicitante:** Agencia Estatal de Administración Tributaria

**Órgano contratación:** Dirección del Servicio de Gestión Económica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria

**Fecha solicitud inicial:** 15/03/2022



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

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

Oficina Nacional de Evaluación

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

E-mail: [secretaria.one@hacienda.gob.es](mailto:secretaria.one@hacienda.gob.es)

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

El presente informe fue aprobado por el Pleno de la ONE en su reunión celebrada en día 13 de abril de 2022. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Nacional de Evaluación.

## INDICE

---

|      |   |    |
|------|---|----|
| I.   | INTRODUCCIÓN .....  | 4  |
| 1.   | Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.....   | 4  |
| 2.   | Objeto y alcance del informe de la Oficina Nacional de Evaluación.....  | 5  |
| II.  | EXPEDIENTE .....  | 6  |
| 1.   | Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación .....   | 6  |
| 2.   | Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.....  | 7  |
| 3.   | Objeto del “contrato de concesión del servicio de cafetería y comedor en diversas sedes de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Madrid”<br>8 |    |
| 4.   | Elementos económicos del contrato .....   | 9  |
| III. | METODOLOGÍA del análisis y evaluación .....   | 10 |
| IV.  | DESARROLLO DEL ANÁLISIS .....   | 10 |
| 1.   | Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto.....  | 10 |
| A.   | Ingresos y sistema de retribución al contratista .....  | 11 |
| □    | Calidad de la previsión de demanda.....   | 12 |
| □    | Análisis de la estimación de ingresos en función de la demanda.....   | 13 |
| B.   | Estimación de costes e inversiones.....   | 15 |
| C.   | Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto .....  | 15 |
| 2.   | Revisión del plazo establecido para el proyecto. Verificación de la tasa de descuento y del período de recuperación de la inversión.....                      | 15 |
| 3.   | Análisis de transferencia de riesgo operacional.....  | 16 |
| 4.   | Estudio del nivel de rentabilidad bruta y el margen operativo previsto para el contrato.....  | 17 |
| V.   | EVALUACIÓN DEL PROYECTO .....   | 18 |
| 1.   | Idoneidad del modelo de concesión.....  | 18 |
| 2.   | Razonabilidad de la relación entre rentabilidad y riesgo del proyecto .....   | 18 |
| VI.  | CONCLUSIONES .....  | 20 |

|  |    |
|--|----|
| Tabla 1: Resumen de ingresos y gastos anuales (con y sin IVA incluido).....  | 11 |
| Tabla 2: Distribución de los ingresos de la concesión (IVA incluido).....  | 12 |
| Tabla 3: Rentabilidades en diversos escenarios por porcentajes de bajada en la oferta económica de los licitadores, definidas en términos de margen bruto frente a los ingresos totales previstos..... | 14 |
| Tabla 4: Análisis del Beneficio bruto y el margen operativo .....  | 17 |
| Tabla 5: Ratio Sector de actividad (CNAE): I56 Servicios de comidas y bebidas.<br>.....  | 19 |

## I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conforme a lo establecido en la Orden ONE, la unidad de apoyo técnico ha formulado un documento de análisis y estudio sobre el contrato de la concesión

---

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

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 evaluación de los contratos de concesión de la OIReScon, para su debate y aprobación por parte del Pleno de la ONE, en los términos previstos en la Orden ONE.

## **II. EXPEDIENTE**

### **1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación**

Con fecha de 15 de marzo de 2022, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónico de la Oficina Nacional de Evaluación, la solicitud formulada por parte de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante, AEAT) para la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con la licitación prevista por la AEAT del “Contrato de concesión del servicio de cafetería y comedor en diversas sedes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Madrid”. La solicitud fue realizada por la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Función Pública; siendo el órgano de contratación la Dirección del Servicio de Gestión Económica de la AEAT.

A dicha solicitud se acompañó la siguiente documentación:

- Oficio de remisión de solicitud de informe preceptivo dirigido a la ONE.
- Memoria justificativa de la necesidad de contratar la concesión de servicios para la prestación del servicio de cafetería y comedor en determinados edificios de los servicios centrales de la AEAT.
- Estudio de viabilidad económico-financiera del contrato de concesión de servicios para la prestación del servicio de cafetería y comedor en diferentes edificios de la AEAT.
- Propuesta de pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir en el contrato de concesión del servicio de cafetería y comedor en diversas sedes de la AEAT.
- Propuesta de pliego de prescripciones técnicas para contratar la concesión de servicios para la prestación del servicio de cafetería y comedor en determinados edificios de los servicios centrales de la AEAT.
- Informe favorable del servicio jurídico.

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

## 2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación

Sin perjuicio de los análisis que se realizan posteriormente en este informe, la evaluación debe iniciarse con una comprobación referida a la admisibilidad formal previa de la solicitud de informe realizada por la AEAT, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- Aspecto subjetivo: El solicitante es la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que efectivamente, como organismo público de la Administración General del Estado, se encuentra dentro del ámbito subjetivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP.

La solicitud se ha realizado a través de la Subsecretaría de Hacienda y Función Pública, cumpliendo lo previsto en el artículo 8.1.a) de la Orden ONE.

- Aspecto objetivo: Se trata de un contrato que, sin perjuicio del análisis que después se realiza acerca de la existencia o no de transferencia del riesgo operacional, ha sido calificado por la propia AEAT 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 dicha Agencia.<sup>2</sup>

Adicionalmente, considerándolo formalmente a priori como un contrato de concesión de servicios, se comprueba que existe aportación pública a la construcción o explotación de la concesión. La AEAT asume una parte de la retribución al contratista mediante una aportación que realiza en concepto de sostenimiento, conservación y mantenimiento del servicio de cafetería y comedor, así como de los equipos e instalaciones destinados al mismo.

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

Considerando estos aspectos, hay que concluir que, en efecto, la solicitud de informe formulada por la AEAT a la ONE, resulta formalmente admisible.

---

<sup>2</sup> La Dirección del Servicio Jurídico de la AEAT informó favorablemente los pliegos, con algunas observaciones puntuales respecto al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), todas ellas incorporadas en la versión remitida a esta Oficina.

### 3. Objeto del “contrato de concesión del servicio de cafetería y comedor en diversas sedes de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Madrid”

El objeto del contrato es la concesión del servicio de cafetería y comedor, así como el mantenimiento de equipos e instalaciones destinados al mismo, en los edificios de la AEAT situados en Madrid en las siguientes direcciones:

- Calle Santa María Magdalena, nº 16.
- Calle San Enrique, Nº 26 – Infanta Mercedes, nº 37.
- Calle Lérida nº 32-34.
- Avenida de Llano Castellano, nº 17, edificios A y B.

La utilización del servicio del uso de los locales se regula por lo establecido en el artículo 89 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y no implicará la cesión del dominio ni de las facultades dominicales del Estado sobre el bien, ni la adquisición de derecho alguno por parte del adjudicatario sobre los locales.<sup>3</sup>

Actualmente este servicio se viene prestando con base en dos contratos administrativos especiales<sup>4</sup> diferenciados, uno para los tres primeros edificios señalados y otro para el último de ellos. Ambos contratos se encuentran actualmente prorrogados hasta el 31 de agosto de 2022 o hasta el momento en

---

<sup>3</sup> La redacción de este artículo es la siguiente:

**“Artículo 89. Ocupación de espacios en edificios administrativos.**

*La ocupación por terceros de espacios en los edificios administrativos del patrimonio del Estado podrá admitirse, con carácter excepcional, cuando se efectúe para dar soporte a servicios dirigidos al personal destinado en ellos o al público visitante, como cafeterías, oficinas bancarias, cajeros automáticos, oficinas postales u otros análogos, o para la explotación marginal de espacios no necesarios para los servicios administrativos.*

*Esta ocupación no podrá entorpecer o menoscabar la utilización del inmueble por los órganos o unidades alojados en él, y habrá de estar amparada por la correspondiente autorización, si se efectúa con bienes muebles o instalaciones desmontables, o concesión, si se produce por medio de instalaciones fijas, o por un contrato que permita la ocupación formalizado de acuerdo con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas” (actualmente esta remisión debe entenderse realizada a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público).*

<sup>4</sup> En relación con la naturaleza jurídica de los contratos que tienen este tipo de objeto, resulta interesante consultar, entre otras, la Resolución 411/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y la Sentencia 317/2021, de 8 de marzo de 2021, de la sección cuarta del Tribunal Supremo, respecto a una licitación de locales de negocio realizada por AENA en 2017, que deben ser enmarcadas en la actual LCSP y en la exigencia de transferencia del riesgo operacional al concesionario.

el que se formalice el contrato cuya licitación es objeto de este informe. Se trata por tanto de un servicio que se viene prestando de forma recurrente.

La realización del servicio se llevará a cabo por el adjudicatario de acuerdo a las especificaciones de los reglamentos, directrices, normas o recomendaciones tanto de carácter comunitario, nacional, autonómico o local, que sean de obligado cumplimiento y estén vigentes en la actualidad o aquellas que pudieran promulgarse durante el plazo de ejecución del contrato. La calidad de los artículos y el servicio a prestar deberán ser equivalentes a los de una cafetería de primera categoría, según la reglamentación vigente.

El adjudicatario viene obligado a poner a disposición de los usuarios de sus servicios a precios reducidos, las distintas consumiciones establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), donde se regulan los estándares de calidad correspondientes y los precios unitarios máximos, cuya reducción se incluye como uno de los criterios de adjudicación.

El objeto del contrato se identifica con el código del vocabulario común de contratos públicos (CPV): 55330000. *Servicios de cafetería.*

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

El contrato tiene una duración prevista de dos años, con la posibilidad de prórroga por otros dos.

#### **4. Elementos económicos del contrato**

El presupuesto base de licitación es de 163.636,36 euros (180.000,00 euros si se incluye el 10% de I.V.A.), el cual se calcula con base en la aportación de la AEAT correspondiente al mantenimiento del servicio de cafetería y comedor, así como de los equipos e instalaciones destinados al mismo durante dos anualidades de 81.818,18 euros (90.000 euros por año, con IVA), cuya reducción es otro criterio de adjudicación en esta licitación.

El valor estimado del contrato es de 2.827.041,00 euros (IVA excluido), y se ha obtenido en función de la previsible ocupación de los diferentes edificios y las posibles consumiciones de los usuarios, considerando un volumen de negocio anual de 624.942,07 euros (IVA excluido), a lo que se añaden 81.818,18 euros (IVA excluido) anuales que abonará la AEAT. A ello se ha añadido el valor correspondiente a la posible prórroga del contrato por un periodo máximo de 2 años.

Aunque está prevista la posible modificación a la baja del contrato, dicha modificación no afecta a la determinación del valor estimado del contrato.

### **III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN**

Enmarcada la licitación mediante los apartados anteriores, se efectuará un análisis técnico de carácter fundamentalmente económico-financiero, que toma como referencia principal el estudio facilitado por la unidad de apoyo técnico sobre los elementos que se contienen en el proyecto de contratación presentado por la AEAT, mencionado en el apartado II.1. de este documento.

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

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

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

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

En la evaluación del proyecto se estudia la idoneidad del modelo de concesión para llevar a cabo la realización del objeto del contrato y la razonabilidad de la rentabilidad conforme al riesgo asumido, en este caso de demanda, por el concesionario.

El informe finaliza con un apartado de Conclusiones.

### **IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS**

#### **1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto**

El PCAP remitido por el solicitante, establece una duración de dos años, con la posibilidad de prórroga por otros dos. Por ello el análisis se realiza bajo la proyección temporal de un total de cuatro años, como posibilidad de duración máxima de este contrato.

El estudio económico del proyecto realizado plantea un sencillo cuadro de flujos de ingresos y gastos anuales previstos, que resultan invariables a lo largo de los cuatro años de duración.

Los ingresos provienen de una doble vertiente: por una parte, los pagos que realicen los usuarios que utilicen los servicios de restauración objeto del contrato; y por otra, de los ingresos efectuados por la AEAT al contratista en concepto de sostenimiento, conservación y mantenimiento del servicio de cafetería.

Los gastos están estructurados en tres bloques: costes de aprovisionamientos, costes de personal y gastos generales.

El siguiente cuadro cuantifica el resumen de las partidas de ingresos y gastos anuales previstos:

| <b>RESUMEN INGRESOS – GASTOS ANUALES</b>     | <b>Importes<br/>(IVA incluido)</b> | <b>Importes<br/>(Sin incluir IVA)</b> |
|--|------------------------------------|---------------------------------------|
| INGRESOS EN VENTA SERVICIO CAFETERIA-COMEDOR | 687.436,28 €                       | 624.942,07 €                          |
| MANTENIMIENTO DE EQUIPOS                     | 90.000,00 €                        | 81.818,18 €                           |
| <b>TOTAL INGRESOS</b>                        | <b>777.436,28 €</b>                | <b>706.760,25 €</b>                   |
| COSTES DE APROVISIONAMIENTOS                 | 206.230,88 €                       | 187.482,62 €                          |
| COSTES DE PERSONAL                           | 442.700,23 €                       | 442.700,23 €                          |
| GASTOS GENERALES                             | 38.871,81 €                        | 35.338,01 €                           |
| <b>TOTAL GASTOS</b>                          | <b>687.802,92 €</b>                | <b>665.520,86 €</b>                   |
| <b>RESULTADO ANUAL</b>                       | <b>+ 89.633,36 €</b>               | <b>+ 41.239,39 €</b>                  |

Tabla 1: Resumen de ingresos y gastos anuales (con y sin IVA incluido)

La metodología utilizada para llevar a cabo el análisis económico, en los términos planteados por la entidad solicitante, parte del supuesto en el que el contratista alcanza el máximo nivel de ingresos durante los cuatro años del contrato. A continuación, se van realizando las diversas hipótesis de sensibilidad sobre dicho escenario.

El escenario de partida es el siguiente:

#### **A. Ingresos y sistema de retribución al contratista**

La composición de los ingresos previstos en el contrato para los cuatro años de duración máxima se recoge en la siguiente tabla;

| Concepto  | Distrib. Ingresos concesión | Tipo de ingreso | Importe Total         | Importes por anualidad (€ Milles) |                 |                 |                 |
|---|-----------------------------|-----------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
|   |                             |                 |                       | Año 1                             | Año 2           | Año 3           | Año 4           |
| Ingresos USUARIOS prest. servicios restauración                       | 88%                         | <b>Variable</b> | <b>2.749.745,12 €</b> | 687,44 €                          | 687,44 €        | 687,44 €        | 687,44 €        |
| Ingresos de AEAT manten. servicios de comedor, cafetería y maquinaria | 12%                         | <b>Fijo</b>     | <b>360.000,00 €</b>   | 90,00 €                           | 90,00 €         | 90,00 €         | 90,00 €         |
| <b>Total Ingresos</b>   | <b>100%</b>                 |                 | <b>3.109.745,12 €</b> | <b>777,44 €</b>                   | <b>777,44 €</b> | <b>777,44 €</b> | <b>777,44 €</b> |

Tabla 2: Distribución de los ingresos de la concesión (IVA incluido)

En la tabla anterior se puede observar que la gran mayoría de los ingresos previstos de la concesión (88%) provienen de la venta de servicios y productos de restauración a los usuarios, que asumen su pago. El 12% restante de los ingresos corresponden a la aportación que realiza la AEAT por los conceptos mencionados anteriormente y los cuales se pueden considerar como ingresos fijos para la concesión. De ello se deduce que potencialmente existe una transferencia del riesgo de demanda hacia el concesionario al estar sometido la inmensa mayoría de los ingresos a la variabilidad de los usuarios potenciales que podrían utilizar los servicios de restauración.

Además de las características de los ingresos mencionadas anteriormente, se debe tener en cuenta que, tanto los ingresos provenientes de los usuarios potenciales como la parte fija proveniente de la AEAT están abierta a posibles bajadas en las ofertas económicas que realicen los licitadores, lo cual incrementa la transferencia del riesgo operacional al concesionario.

Por tanto, de la composición de los ingresos se puede presumir que en la concesión analizada existe transferencia riesgo del riesgo operacional, concretamente del riesgo de demanda, al contratista, al estar la totalidad de los ingresos variables (88% de los ingresos totales de concesión) sujetos a las variaciones del número de usuarios que utilicen los servicios de restauración.

- **Calidad de la previsión de demanda**

La Administración contratante realiza una estimación de la demanda de los potenciales usuarios de los servicios de restauración basada en el número total de empleados públicos, personal de contratistas y asistencias técnicas de los cuatro edificios de la AEAT a los que va a dar cobertura los cuatro locales de restauración, que asciende a 2.150 personas. Además, la Administración considera que este número de usuarios potenciales se verá reducido en un 20% como consecuencia de la aplicación del teletrabajo a los empleados públicos, por tanto, el número de potenciales usuarios queda en 1.720 usuarios.

Tras analizar la demanda prevista por la Administración con las hipótesis expuestas, se puede concluir que se ha realizado de una forma correcta, no

obstante, se considera que la previsión de la demanda podría ajustarse más añadiendo otras fuentes de información al estudio económico.<sup>5</sup>

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

Se puede deducir que los ingresos de la concesión están estrechamente vinculados a la variación de la demanda (número de usuarios de los servicios de restauración) al tener solo garantizado el 12% de los ingresos, es decir, los procedentes de la aportación de AEAT.

Para este análisis la unidad técnica de apoyo ha planteado cuatro escenarios adicionales al previsto por la Administración variando la demanda y, por tanto, el número de usuarios: un escenario optimista con un incremento del 15% de usuarios previstos y tres escenarios pesimistas con reducciones del -5%, -10% y -15% de los usuarios previstos.

Se debe tener en cuenta que, aunque los pliegos recogen que cada criterio económico de adjudicación se valora de forma independiente y, por tanto, cada criterio puede, tener un porcentaje de bajada diferente, a efectos de simplificación del análisis se realiza el supuesto de que la bajada ofertada por los licitadores se produce para todos los criterios económicos en los mismos porcentajes (licitaciones con reducción de los precios unitarios y con reducción de la aportación de la AEAT, que son los dos criterios de adjudicación que impactan en el volumen de ingresos del contratista).

El análisis que se obtiene es el siguiente:

---

<sup>5</sup> La previsión de demanda de usuarios potenciales podría haberse intentado precisar algo más utilizando los siguientes datos:

- El número de personas correspondientes a visitas externas a dichos edificios de la AEAT, que podría ser adaptado con un índice corrector, siempre y cuando se disponga de dicha información.
- El número de usuarios potenciales teniendo en cuenta el índice de absentismo laboral de los últimos años, etc.
- La incorporación de nuevos funcionarios, jubilaciones, variación del personal de contratistas, posibles planes de incremento/disminución del teletrabajo, etc.). A modo de sugerencia, en el caso de no disponer de dicha información se podría basar en los datos históricos de ocupación de los edificios.

| % de reducción en:<br>precios unit. máximos<br>y en aport. de AEAT) | RENTABILIDAD (IVA no inc.) |                     |                    |                       |                     |
|---|----------------------------|---------------------|--------------------|-----------------------|---------------------|
|   | -15% de<br>usuarios        | -10% de<br>usuarios | -5% de<br>usuarios | Usuarios<br>previstos | +15% de<br>usuarios |
| 0%  | -3,2%                      | 0,1%                | 3,1%               | 5,8%                  | 12,8%               |
| -1%   | -4,0%                      | -0,7%               | 2,4%               | 5,2%                  | 12,3%               |
| -2%   | -4,9%                      | -1,4%               | 1,7%               | 4,6%                  | 11,8%               |
| -3%   | -5,8%                      | -2,2%               | 1,0%               | 3,9%                  | 11,2%               |
| -4%   | -6,7%                      | -3,0%               | 0,2%               | 3,2%                  | 10,7%               |
| -5%   | -7,6%                      | -3,9%               | -0,5%              | 2,5%                  | 10,2%               |
| -6%   | -8,5%                      | -4,7%               | -1,3%              | 1,8%                  | 9,6%                |
| -8%   | -10,5%                     | -6,5%               | -2,9%              | 0,4%                  | 8,5%                |
| -10%  | -12,6%                     | -8,3%               | -4,5%              | -1,1%                 | 7,4%                |
| -12%  | -14,7%                     | -10,3%              | -6,3%              | -2,7%                 | 6,2%                |

Tabla 3: Rentabilidades en diversos escenarios por porcentajes de bajada en la oferta económica de los licitadores, definidas en términos de margen bruto frente a los ingresos totales previstos

En el análisis destaca que en el escenario previsto por la Administración y en el escenario optimista, produciéndose las bajadas en las ofertas de los licitadores definidas como más probables por el organismo público solicitante (hasta el 4%), el concesionario tendrá siempre rentabilidades positivas.

En el caso de los tres escenarios pesimistas y teniendo en cuenta las bajadas ofertadas más probables, se puede observar que:

- En los escenarios menos pesimistas, -5% y -10% de usuarios, cuando las bajadas en las ofertas rondan la media del sector (-4%) en el primer escenario, la rentabilidad es prácticamente nula y en el segundo, sería -3%.
- En el escenario más pesimista contemplado, -15%, el concesionario tendría rentabilidades negativas con cualquier tipo de bajada.

Es importante tener en cuenta que en el caso de que la Administración contratante decidiese, en un futuro, aumentar los días el teletrabajo a dos días a la semana de forma temporal implicaría bajadas del entre un -15 y -20% del número de usuarios y, rentabilidades negativas.<sup>6</sup>

Analizado el escenario previsto por la Administración junto con otros posibles escenarios se puede concluir que existe transferencia de riesgo operacional al poder obtener rentabilidades negativas con variaciones normales de la demanda.

<sup>6</sup> Debe tenerse en cuenta que cualquier modificación normativa dirigida a incrementar las jornadas de teletrabajo, más allá de los escenarios contemplados en este informe, podrían dar lugar a la utilización del mecanismo de modificación del contrato, y eventualmente del restablecimiento del equilibrio económico-financiero.

## **B. Estimación de costes e inversiones**

Tras el análisis de la documentación del expediente se observa que el proyecto de concesión no incluye inversiones en inmovilizados, ya que la Administración contratante proporcionará los inmovilizados (espacio físico, maquinaria, etc.) al concesionario sin contraprestación económica por parte del mismo (canon concesional).

Los costes operativos que ha calculado la Administración contratante para la concesión se desglosan en varios conceptos, siendo los más representativos, el personal fijo (64% del coste total), los aprovisionamientos (30%) y los gastos generales (6%). La suma de estos conceptos forma el 100% de los costes del proyecto concesional.

El principal coste operativo es el correspondiente a la mano de obra (64%), cuya metodología de cálculo se expresa en el anexo II del PPT, respecto al personal contratado actualmente para la prestación de este servicio, y cabría entenderlo como razonable.

El resto de las partidas de costes se considera que se han estimado también de forma razonable, aunque no se dispone de datos suficientes para su evaluación.

## **C. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto**

Se ha calculado el proyecto financiero bajo las hipótesis presupuestarias planteadas por la Administración contratante:

- Se estima que todos los usuarios de AEAT usarán la cafetería en la misma media que los datos disponibles de 2019, sin embargo, se ha reducido un 20%, ya que se estima que los trabajadores dispongan de un día de teletrabajo a la semana.
- Para compensar esta merma se ha estimado un incremento del 10% de los precios de los servicios sin tener en cuenta las posibles bajadas sobre el precio de licitación máximo.
- Según la experiencia en este tipo de contratos, AEAT estima que la bajada sobre el precio máximo de licitación estará en torno al 4%.

### **2. Revisión del plazo establecido para el proyecto. Verificación de la tasa de descuento y del período de recuperación de la inversión**

Este proyecto de concesión tiene una duración máxima de cuatro años, dos años de contrato más una posible prórroga de otros dos años, por tanto, es un plazo inferior al de los cinco años a partir del cual se debe justificar la necesidad de una duración superior en virtud del período de recuperación de las inversiones, en los términos establecidos en el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP.

A este respecto debe señalarse que en este proyecto de concesión la Administración contratante no ha incluido inversiones en inmovilizados<sup>7</sup>.

### 3. Análisis de transferencia de riesgo operacional

Una vez realizados los análisis de la demanda prevista, de los ingresos de la concesión y de los costes del proyecto, en varios escenarios además del planteado por la Administración y, teniendo en cuenta la inexistencia de necesidad de realizar inversiones por parte del concesionario contratante, se realizan las siguientes observaciones:

- En el escenario planteado por la Administración: Se cumple el número de usuarios previstos en los cuatro años de concesión. El concesionario soporta el riesgo del alza de precios de los suministros, los costes laborales por subidas reguladas de salarios y otros costes generales y obtiene una rentabilidad bruta del 5,8%, la cual se considera razonable.
- Al considerarse el número de usuarios de los servicios de restauración, como el factor más importante en la variación de la demanda y, por tanto, de los ingresos, debe señalarse el resultado obtenido en el análisis de los tres escenarios de variación negativa del número de usuarios: descenso del -5%, del -10% y del -15% de los usuarios previstos.

Se considera que la variación de la demanda puede fluctuar entre el -5 y -10 %, en condiciones normales de funcionamiento. En el escenario del -5% de usuarios previstos, el concesionario entraría en pérdidas si hubiese ofertado una bajada superior de los precios unitarios de la media del sector, es decir de un 4%. En el escenario de un 10% de bajada de los usuarios previstos, el margen bruto ya sería negativo con una bajada del 1% del precio de licitación. Finalmente, en el peor escenario, -15% de usuarios previstos, el margen bruto sería negativo incluso sin ningún tipo de bajada en los precios de licitación.

Un riesgo que se debe destacar es que un incremento temporal de los días de teletrabajo a dos días por semana desplazaría la valoración de la concesión entre los escenarios más pesimistas aquí contemplados.

Tras haberse analizado el escenario más optimista, considerado más probable por la Administración contratante junto con otros posibles escenarios más pesimistas y, teniendo en cuenta la composición de los ingresos fijos y variables y la ausencia de necesidad de realizar inversiones por parte del concesionario, se puede concluir que existe una transferencia del riesgo operacional, concretamente del riesgo de demanda, hacia el concesionario, al no estar

---

<sup>7</sup> Por lo que no es necesario realizar ninguna actualización financiera de los flujos económicos ni utilizar ninguna tasa de descuento para justificar el período de recuperación de inversiones en un plazo superior a 5 años.

garantizado que el mismo pueda recuperar los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación del servicio.

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

La concesión, en el escenario analizado por la Administración contratante, es decir, en el escenario considerado como el más probable por la Administración contratante supondría unos ingresos para los cuatro años de 2.827.041 euros, frente a unos costes de 2.662.083 euros. Lo que representa un beneficio bruto de 164.958 euros a lo largo de todo el periodo concesional. Por tanto, el margen del proyecto de concesión, con los datos esperados por AEAT es del 5,8%.

| Concepto                                      |             | Importe Total     | Importes por anualidad (€ Miles) |                |                |                |
|---|-------------|-------------------|----------------------------------|----------------|----------------|----------------|
|   |             |                   | Año 1                            | Año 2          | Año 3          | Año 4          |
| Ingr. Restaur Modelo (PCAP)                   | 88%         | 2.749.745         | 687,44                           | 687,44         | 687,44         | 687,44         |
| Ticket medio año Esperado (€ Miles)           |             |                   | 0,40                             | 0,40           | 0,40           | 0,40           |
| Ingr. AEAT Manten equipos                     | 12%         | 360.000           | 90,00                            | 90,00          | 90,00          | 90,00          |
| <b>Total Ingresos Previstos</b>               | <b>100%</b> | <b>3.109.745</b>  | <b>777,84</b>                    | <b>777,84</b>  | <b>777,84</b>  | <b>777,84</b>  |
|   |             |                   |                                  |                |                |                |
| N.º usuarios previstos AEAT (-20% del total)  |             | 6.880             | 1.720                            | 1.720          | 1.720          | 1.720          |
| Número de usuarios simulación                 |             | 6.880             | 1.720                            | 1.720          | 1.720          | 1.720          |
| Ticket Medio año Esperado (€ Miles)           |             |                   | 0,400                            | 0,400          | 0,400          | 0,400          |
|   |             |                   |                                  |                |                |                |
| Ingr. Restaur Modelo (sin 10% IVA)            | 88%         | 2.499.768         | 624,94                           | 624,94         | 624,94         | 624,94         |
| Ingr. AEAT Manten equipos (sin 10% IVA)       | 12%         | 327.273           | 81,82                            | 81,82          | 81,82          | 81,82          |
| <b>Total Ingresos Previstos (sin 10% IVA)</b> | <b>100%</b> | <b>2.827.041</b>  | <b>706,76</b>                    | <b>706,76</b>  | <b>706,76</b>  | <b>706,76</b>  |
|   |             |                   |                                  |                |                |                |
| Aprovisionamiento (30% ingr. Restaur.)        | 28%         | -749.930          | -187,48                          | -187,48        | -187,48        | -187,48        |
| Personal Fijo                                 | 67%         | -1.770.801        | -442,70                          | -442,70        | -442,70        | -442,70        |
| Gastos General (5% ingr. total)               | 5%          | -141.352          | -35,34                           | -35,34         | -35,34         | -35,34         |
| Amortización                                  | 0%          | 0                 | 0,00                             | 0,00           | 0,00           | 0,00           |
| <b>Total Costes Previstos (Sin Iva)</b>       | <b>100%</b> | <b>-2.662.083</b> | <b>-665,52</b>                   | <b>-665,52</b> | <b>-665,52</b> | <b>-665,52</b> |
|   |             |                   |                                  |                |                |                |
| <b>Beneficio Bruto</b>                        |             | <b>164.958</b>    | <b>41,24</b>                     | <b>41,24</b>   | <b>41,24</b>   | <b>41,24</b>   |
| <b>Margen %</b>                               |             | <b>5,8%</b>       | <b>5,8%</b>                      | <b>5,8%</b>    | <b>5,8%</b>    | <b>5,8%</b>    |

Tabla 4: Análisis del Beneficio bruto y el margen operativo

Conforme a estos datos, la unidad de apoyo técnico concluye que la rentabilidad bruta del 5,8% parece razonable para este tipo de concesión. El concesionario soporta el riesgo del alza de precios de los suministros, los costes laborales por

subidas reguladas de salarios y otros costes generales. Todo ello se puede ver fuertemente influenciado por la inflación para estos años de concesión. En la parte de ingresos soporta un riesgo nada despreciable de que se aumenten los días de teletrabajo del personal que trabaja en los edificios afectados. Cada día de teletrabajo semanal adicional supondría aproximadamente un 20% menos de ingresos variables de la concesión.

## **V. EVALUACIÓN DEL PROYECTO**

Teniendo en cuenta el análisis realizado, procede realizar la evaluación sobre dos ejes fundamentales del proyecto: la idoneidad del modelo de concesión y la razonabilidad de la rentabilidad relacionada con el nivel de riesgo que deberá asumir el concesionario.

### **1. Idoneidad del modelo de concesión**

El objetivo a alcanzar con este contrato es disponer del servicio de cafetería y comedor en los cuatro mencionados edificios de la AEAT.

La AEAT no dispone de los medios técnicos ni personales para satisfacer dichas necesidades básicas por lo que han de contratarse los servicios de una empresa del sector de la hostelería que sí cuenta con dichos medios especializados.

En relación con el estudio de viabilidad, el artículo 247 de la LCSP establece que debe incluirse la justificación de las ventajas cuantitativas y cualitativas que aconsejan la utilización del contrato de concesión frente a otros tipos contractuales.

A pesar de no haber introducido adicionalmente un análisis cuantitativo<sup>8</sup> acerca de la idoneidad de la utilización de la concesión como modelo de contratación para el proyecto, teniendo en cuenta que este informe tiene carácter de evaluación básica habida cuenta de la cuantía del valor estimado del contrato, y tratándose de un servicio que se viene prestando de forma recurrente (actualmente mediante dos contratos administrativos especiales) y cuya necesidad está acreditada, así como la información aportada por la administración solicitante, puede concluirse con una opinión favorable acerca de la idoneidad de la utilización del contrato de concesión de servicios.

### **2. Razonabilidad de la relación entre rentabilidad y riesgo del proyecto**

La rentabilidad del proyecto, tal y como ha sido analizada por la unidad de apoyo técnico, viene condicionada por la ausencia de necesidad de inversiones por

---

<sup>8</sup> En general, esta Oficina considera que un buen método para llevarlo a cabo es utilizar instrumentos de cuantificación como puede ser el comparador del sector público.

parte del contratista. Por ello, se ha evaluado en términos de resultado económico frente a los ingresos máximos previstos, alcanzando dicha ratio el valor del 5,8% para todos los años.

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 “I56 Servicios de comidas y bebidas” de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), es la siguiente:<sup>9</sup>

| AÑO  | NOMBRE DE RATIO                                    | Q1     | Q2    | Q3   |
|------|--|--------|-------|------|
| 2020 | Resultado económico bruto / Cifra neta de negocios | -17,56 | -2,91 | 4,51 |
| 2019 | Resultado económico bruto / Cifra neta de negocios | -0,4   | 3,25  | 7,96 |
| 2018 | Resultado económico bruto / Cifra neta de negocios | -0,77  | 2,85  | 7,46 |
| 2017 | Resultado económico bruto / Cifra neta de negocios | -1,71  | 2,77  | 7,47 |
| 2016 | Resultado económico bruto / Cifra neta de negocios | -2,63  | 2,47  | 7,18 |
| 2015 | Resultado económico bruto / Cifra neta de negocios | -3,08  | 2,44  | 7,07 |

Tabla 5: Ratio Sector de actividad (CNAE): I56 Servicios de comidas y bebidas.  
Fuente: Central de Balances del Banco de España

Esta tabla establece -para cada año- los cuartiles estadísticos de la distribución de empresas respecto a la variable establecida por la relación del resultado económico bruto con la cifra neta de negocios, es decir los tres valores de rentabilidad que delimitan cada uno de los intervalos del 25% de las empresas de este sector, ordenadas de menor a mayor rentabilidad. Así, por ejemplo, en el año 2015 el 25% de las empresas de menor rendimiento, obtuvo una rentabilidad del -3,08% o menos; el 50% tuvo un resultado máximo del 2,44% y el 75% alcanzó del 7,07% de margen bruto máximo. Por tanto, el segundo cuartil se corresponde con el valor mediana de la distribución.

A la vista de ello y descartando el dato registrado en 2020 por el efecto producido por el Covid-19, el 5,80% que se ha obtenido en el análisis realizado para el proyecto, se sitúa entre el segundo y el tercer cuartil en todos los años. Considerando que dicho porcentaje es el que corresponde al máximo previsto de ingresos, que podrá reducirse como consecuencia de las ofertas económicas

<sup>9</sup> Esta información puede consultarse en:

[https://www.bde.es/bde/es/areas/cenbal/Bases\\_de\\_datos\\_p/Ratios\\_sectoria\\_70456df33de7551.html](https://www.bde.es/bde/es/areas/cenbal/Bases_de_datos_p/Ratios_sectoria_70456df33de7551.html)

presentadas por los licitadores, cabe considerar que se trata de una rentabilidad razonable para este proyecto.

## **VI. CONCLUSIONES**

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formula por el AEAT y a los documentos que la acompañan, relación con la licitación prevista del “Contrato de concesión del Servicio de Cafetería y Comedor en diversas sedes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria en Madrid”, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- En general debe considerarse que tanto la solicitud como los documentos que la acompañan han sido suficientes para realizar el presente informe preceptivo de evaluación básica, conforme a lo previsto en el artículo 9 de la Orden ONE, si bien hubiera sido más idóneo que la previsión de la demanda y de ingresos del proyecto se hubiera perfeccionado contando con mayor información.
- No existen objeciones al plazo de dos años de duración prevista del contrato, prorrogable por otros dos (máximo 4 años), ya que dicho plazo se encuentra dentro del máximo de 5 años previsto en el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP, teniendo en cuenta además que no existen inversiones previstas en el proyecto.
- Respecto al riesgo operacional transferido, de acuerdo con la información facilitada se puede concluir que no es desdeñable en condiciones normales de funcionamiento, teniendo en cuenta la configuración de ingresos de terceros, las condiciones impuestas en materia de personal, en particular la ausencia de modificaciones por reducción de demanda, así como las condiciones de incertidumbre en relación con el régimen de teletrabajo, sin perjuicio en este caso de las medidas de reequilibrio que pudieran articularse.
- La rentabilidad del proyecto, teniendo en cuenta las estadísticas disponibles y valorando la diferente configuración del negocio, podría entenderse razonable.