

Oficina Nacional de Evaluación

Informe

25002

Contrato de concesión de servicios de restauración en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Marzo 2025

DATOS DEL EXPEDIENTE

N.º Expediente ONE: 0003/2025

N.º Expediente órgano solicitante: 20240000081D

Tipo de informe: Evaluación básica

Tipo de contrato: Concesión de servicios

Objeto: Contrato de concesión de servicios de restauración

Entidad solicitante: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Órgano contratación: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.
Subsecretaría.

Fecha solicitud inicial: 09/01/2025

Fecha recepción información complementaria: 24/01/2025 y 11/02/2025



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

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

Oficina Nacional de Evaluación

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

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

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

Este informe fue aprobado por el Pleno de la ONE en su reunión celebrada el día 14 de marzo de 2025. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Nacional de Evaluación.

INDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.	4
2. Objeto y alcance del informe de la Oficina Nacional de Evaluación.	5
II. EXPEDIENTE	6
1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación.....	6
2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina Nacional de Evaluación.	6
3. Objeto del “contrato de concesión de servicios de restauración en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico”	7
4. Elementos económicos generales del contrato.....	8
III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN	11
IV. DESARROLLO DEL ANÁLISIS.....	12
1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto	12
2. Ingresos y sistema de retribución al contratista	13
2.1. Calidad de la previsión de demanda	13
2.2. Análisis de la estimación de ingresos.....	18
3. Estimación de costes	22
4. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto	25
4.1. Escenario Base	25
4.2. Análisis crítico del escenario base.....	26
4.3. Escenario Punto muerto por reducción de la demanda del servicio	27
4.4. Análisis de sensibilidad de la rentabilidad	27
5. Análisis de transferencia de riesgo operacional.....	30
6. Impacto que pueden tener en la sostenibilidad financiera del proyecto concesional los compromisos asumidos por los licitadores en sus ofertas	31
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	34
ANEXO I. DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME, ASÍ COMO LA FACILITADA CON POSTERIORIDAD TRAS PETICIÓN DE ESTA OFICINA.....	35

INDICE TABLAS

Tabla 1. Desglose del valor estimado del contrato (€)	10
Tabla 2. Distribución en porcentajes de los ingresos.	12
Tabla 3. Usuarios semanales previstos.....	14
Tabla 4. Usuarios mensuales previstos.....	15
Tabla 5. Datos de usuarios aportados por la Administración procedentes de la actual prestataria del servicio	15
Tabla 6. Demanda corregida para servicios de cafetería y comedor	16
Tabla 7. Precio unitario por los servicios de cafetería y comedor (€)	18
Tabla 8. Ingresos por demanda de servicios de cafetería y comedor (€).....	18
Tabla 9. Ingresos por servicios máquinas vending (€)	20
Tabla 10. Ingresos por demanda (€)	20
Tabla 11. Distribución de ingresos fijos (€)	21
Tabla 12. Ingresos totales del concesionario (€)	21
Tabla 13. Distribución de costes de la concesión (€)	24
Tabla 14. Escenario base ajustado por la Oficina (€).....	27
Tabla 15. Análisis de sensibilidad de la rentabilidad	28
Tabla 16. Impacto de la reducción precio unitario en las ofertas de los licitadores	32

INDICE GRÁFICOS

Gráfico 1. Sensibilidad del resultado operativo ante cambios en la demanda .	29
Gráfico 2. Sensibilidad de la rentabilidad ante cambios en la demanda	29
Gráfico 3. Impacto en rentabilidad operativa de la reducción ofertada del precio unitario	32
Gráfico 4. Análisis en resultado operativo por reducción ofertada del precio unitario	33

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 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 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 necesarios 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, 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 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.

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

II. EXPEDIENTE

1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación.

Con fecha de 9 de enero de 2025, tuvo entrada en el portal de tramitación electrónica de la Oficina Nacional de Evaluación, la solicitud formulada por parte de la Subsecretaría del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, MITECO) 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 de Servicios de Restauración en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*”, siendo la Subsecretaría del MITECO el órgano de contratación, y acompañándose de la documentación del expediente.

Dicha documentación debió ser completada y fue objeto de diversas aclaraciones los días 24 de enero y 11 de febrero de 2025. No es hasta esta última fecha en la que se entiende que el expediente se encontraba en condiciones de ser objeto del análisis correspondiente a efectos de lo previsto en el artículo 333 de la LCSP².

De acuerdo con lo dispuesto en la Memoria Justificativa aportada por la Administración contratante, los servicios objeto del presente contrato están siendo prestados en la actualidad bajo el “Contrato de concesión del servicio de cafetería y comedor para el Ministerio para la Transición Ecológica” con número de expediente 201300000261 que se inició el 3 de enero de 2020 y cuya prórroga vigente finaliza el 15 de junio de 2025³.

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

² La relación de documentos que se acompañaron inicialmente a la solicitud, así como los aportados adicionalmente los días 24 de enero y 11 de febrero de 2025, a petición de esta Oficina, puede consultarse en el Anexo I de este informe.

³ Conviene aclarar que el contrato actual agrupa los servicios de cafetería, de comedor en modalidad de autoservicio y de máquinas de vending. Igualmente, los servicios de restauración para actos oficiales, eventos protocolarios y reuniones celebradas por las diferentes unidades del Departamento se prestan bajo el contrato vigente indicado, que no se recogen en el contrato objeto de análisis en el presente informe. Por otro lado, el suministro de alimentos, bebidas y productos básicos de limpieza para atenciones protocolarias y representativas de altos cargos en las sedes del MITECO de Madrid, se ha venido prestando en los últimos años mediante contratos menores. No obstante, éstos últimos se recogen en el nuevo contrato objeto de análisis en este informe.

formal previa de la solicitud de informe realizada por la Subsecretaría del MITECO, teniendo en cuenta los siguientes elementos:

- **Ámbito subjetivo:** el solicitante es la Subsecretaría del MITECO que, como integrante de la Administración General del Estado, 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. 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 la Subsecretaría del MITECO resulta formalmente admisible.

3. Objeto del “contrato de concesión de servicios de restauración en el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico”

El **objeto** de este contrato es la concesión de servicios de restauración en la sede central del MITECO para la explotación de los servicios de restauración, que engloba las siguientes prestaciones⁴:

1. La explotación del servicio de cafetería en la sede central del MITECO.
2. La explotación del servicio de comedor, en modalidad de autoservicio, en la sede central del MITECO.
3. El servicio de suministros para atenciones protocolarias y representativas de altos cargos en las sedes del MITECO en Madrid.
4. El servicio de máquinas de vending de alimentación y bebidas en la sede central del MITECO.

⁴ El Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) recoge en el objeto del contrato la prestación de los servicios de restauración para actos oficiales, eventos protocolarios y reuniones celebrados por las diferentes unidades del Departamento en las sedes del MITECO en Madrid, distintos a los servicios de altos cargos. Sin embargo, el PCAP y el estudio de viabilidad no incluyen referencia a estos servicios, por lo que a los efectos del presente informe no se consideran servicios incluidos en este contrato.

La explotación de este servicio de restauración en la sede central del MITECO se realizará en la Plaza de San Juan de la Cruz, 10, de Madrid. Además de en esta ubicación, los servicios de atenciones protocolarias y representativas de altos cargos, señalados en el punto 3 anterior, también pueden ser demandados en el Paseo de la Castellana, 160, y en la calle de José Abascal, 2-4.

Según el PCAP, la duración del contrato de concesión será de 1 año, y podrá ser prorrogado una o varias veces sin posibilidad de que la suma de las prórrogas exceda de los cuatro años.

A dicho contrato le corresponde la siguiente codificación de la Nomenclatura Común de los Contratos CPV⁵:

55330000-2 Servicios de cafetería

55321000-6 Servicios de preparación de comidas

55322000-3 Servicios de elaboración de comidas

55320000-9 Servicios de suministro de comidas

55400000-4 Servicios de suministro de bebidas

42933300-8 Máquinas automáticas distribuidoras de productos

4. Elementos económicos generales del contrato.

El sistema de **retribución al concesionario** previsto en este contrato se compone de las siguientes fuentes de ingresos:

- 1. Ingresos variables en función de la demanda** o ingresos por la explotación de los servicios de restauración en la sede central de MITECO.

La Administración contratante estima que la mayor parte de los ingresos que percibirá el concesionario provienen directamente de los usuarios, como retribución por la prestación del servicio, conforme a los precios unitarios establecidos en la oferta de precios detallada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP).

Por otra parte, se establece una partida de ingresos proveniente de la Administración destinada al suministro necesario para los servicios protocolarios de los altos cargos, cuya estimación se ha realizado

⁵ Reglamento (CE) n.º 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) n.º 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

conforme a los precios unitarios establecidos en la oferta de precios detallada en el PCAP para esta categoría.

2. Ingresos fijos provenientes de la aportación pública monetaria

Se estima que los ingresos fijos que percibirá el concesionario provienen directamente de la Administración como aportación pública monetaria, en contraprestación por la explotación del servicio objeto de esta concesión y por los importes correspondientes, según lo contenido en el PCAP y en la memoria justificativa.

La aportación pública monetaria es una contraprestación fija establecida en los pliegos por el órgano contratante en un importe anual de 24.000,00 euros, estimada a partir de la diferencia entre los costes del servicio de explotación de la cafetería y el comedor-autoservicio y los ingresos que obtendrá el adjudicatario. El MITECO abonará al adjudicatario un importe mensual constante de 2.000,00 euros por este concepto.

3. Ingresos fijos provenientes de la aportación pública no monetaria

El órgano de contratación asume los gastos de agua y energía eléctrica generados por la prestación del servicio de cafetería y comedor-autoservicio, que son considerados como aportación pública no monetaria. Estos gastos que asume la Administración tienen un importe de 28.313,55 euros en la primera anualidad y variarán durante la duración del contrato, dado que el MITECO ha estimado que los costes de los suministros repercutidos a la misma pueden verse incrementados en un 2% interanual para los siguientes años de duración de la concesión, en virtud de las proyecciones macroeconómicas 2024-2026 del Banco de España.

En la documentación aportada se informa de que la Administración cederá para su uso el inmovilizado indicado en el PPT (apartado 5.-Lugares de ejecución de las prestaciones, mobiliario y enseres), situado en la sede central del MITECO ubicada en la Plaza de San Juan de la Cruz,10, de Madrid.

El **presupuesto base de licitación (PBL)**, según lo indicado en el PCAP, asciende a 41.235,51 euros⁶.

Por otro lado, el **valor estimado del contrato (VEC)** es de 2.085.689,02 euros (IVA no incluido). Dicha cuantía y su desglose se reflejan en el PCAP del siguiente modo:

⁶ Esta Oficina recomienda revisar el cálculo del PBL en la medida en que, tal y como está planteado, incorpora una partida de "Otros costes del servicio (3%)".

Importe cifra de negocio (Año 1)	Prórrogas anuales (4 años)	Modificaciones previstas	TOTAL VALOR ESTIMADO (IVA excl.)
338.594,69	1.399.479,49	347.614,84	2.085.689,02

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

La licitación se realizará por la vía ordinaria, mediante procedimiento restringido y sin división en lotes.

En virtud de lo dispuesto en los artículos 19.1 y 20 de la LCSP, el contrato no está sujeto a una regularización armonizada.

En este contrato de concesión no se contempla revisión de precios.

III. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

Enmarcados los principales aspectos de esta 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 Subsecretaría del MITECO.

A partir del mismo, la División de análisis económico y evaluación de los contratos de concesión de la OIReScon ha realizado el estudio que se desarrolla en el siguiente apartado de este informe, centrándose, en 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 por la Oficina con aquellas otras que se han considerado oportunas⁷.

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 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.

El informe finaliza con un apartado de conclusiones y recomendaciones.

⁷ 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

1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto

A partir de la documentación aportada en el expediente del contrato de concesión de servicios objeto de este análisis, se pueden destacar los aspectos económico-financieros que después se irán desarrollando pormenorizadamente⁸.

- El estudio de viabilidad económica aportado por la Administración contratante recoge que la concesión está planteada sin inversión asociada y con una previsión de ingresos y de gastos para el periodo concesional, que se distribuyen conforme a su origen y naturaleza, fija o variable, del siguiente modo:
 - **Desde la parte de los ingresos**, el 87,83% son variables en función de la demanda y se componen de los ingresos estimados por los servicios de explotación de cafetería, comedor-autoservicio, máquinas de vending y suministros para servicios protocolarios a altos cargos, mientras que la aportación pública se establece como fija, suponiendo un 12,17% del total de ingresos.

El desglose de los ingresos, según su peso y naturaleza, se recoge en la siguiente tabla:

Ingresos	Peso
VARIABLES EN FUNCIÓN DE LA DEMANDA PRIVADOS	84,60%
VARIABLES EN FUNCIÓN DE LA DEMANDA PÚBLICOS	3,23%
APORTACIÓN PÚBLICA MONETARIA	5,46%
APORTACIÓN PÚBLICA NO MONETARIA	6,71%
TOTAL	100,00%

Tabla 2. Distribución en porcentajes de los ingresos.

- **Por el lado de los costes**, se consideran en su mayoría fijos (**59,96%**), entre los que se incluyen los gastos de personal como componente económico fundamental de la estructura de costes que representa el 48,52% del total de costes concesionales. Por otro lado, se considera coste variable, exclusivamente, la partida de Materias Primas, si bien representa el **40,04%** sobre el total de costes.

En definitiva, según la documentación aportada por la Administración contratante, **los ingresos** del concesionario van a ser en su mayoría de naturaleza variable y de origen privado, dado que éstos provendrán directamente

⁸ Los porcentajes recogidos en este apartado han sido calculados en base a las hipótesis de ingresos y gastos del escenario base ajustado por esta Oficina, el cual será desarrollado más adelante en este informe.

de los usuarios en retribución por la prestación del servicio. En cuanto a **los costes**, se consideran en su mayoría fijos, con un gran peso del que proviene de los gastos de personal, como componente económico fundamental de la estructura de costes.

Por otra parte, los pliegos que rigen la licitación **no prevén la revisión de precios**.

2. Ingresos y sistema de retribución al contratista

2.1. Calidad de la previsión de demanda

En este aspecto, se ha de señalar que la Administración solicitante ha distinguido varios tipos usuarios vinculados con los siguientes servicios:

- a) Servicio de cafetería y de comedor-autoservicio⁹.
- b) Servicios protocolarios.
- c) Servicios de vending (máquinas expendedoras).

A continuación, se detalla y analiza la previsión de demanda de usuarios de los servicios aportada por MITECO:

- **Servicios de cafetería y comedor-autoservicio**

En cuanto a **los servicios de cafetería y comedor autoservicio**, según la documentación facilitada por MITECO, se ha realizado la previsión de demanda de servicios para el primer año de actividad con base en los datos de usuarios reales disponibles de 2023 y 2024 de la actual prestataria del servicio, que han sido aportados por la Administración contratante al expediente.

La proyección para la duración de la concesión realizada por MITECO prevé que el volumen de usuarios permanecerá constante durante los dos primeros años de la concesión y, a partir del tercer año, considera un incremento de la demanda vinculado con el aumento del personal que prestará servicio en las instalaciones del MITECO. Estos incrementos se estiman, por parte de la Administración, en un 1% para el tercer año y en un 3% para los años cuarto y quinto de la concesión.

Adicionalmente, se ha de mencionar que durante los años de referencia utilizados para realizar la estimación de demanda (2023-2024), el personal ya contaba con la opción de teletrabajo y, a priori, según lo indicado en el estudio de viabilidad, no se prevé modificación en dicho régimen, por lo que se anticipa cierta estabilidad en la demanda por este motivo.

⁹ En el PCAP aparecen ambos conceptos mencionados de forma independiente, si bien el estudio de viabilidad les otorga un tratamiento conjunto.

La Administración contratante, para realizar las previsiones de demanda, ha tipificado dos tipos de usuarios: por una parte, los usuarios ordinarios del servicio, que se corresponden con los trabajadores habituales del MITECO y, por otro lado, los usuarios extraordinarios, que son los usuarios esporádicos que acuden de forma no habitual.

Asimismo, la Administración ha realizado las previsiones de usuarios en atención a los días de la semana en los que se realiza mayor volumen de teletrabajo (lunes y viernes) y al resto en los que se concentra mayor número de usuarios que realiza mayor trabajo presencial (martes, miércoles y jueves) y, por tanto, serán los días con mayor afluencia en la cafetería y servicios, dando lugar a las estimaciones de uso de la cafetería para el primer año, que se muestran en la siguiente tabla:

	Menús	Platos combinados	Desayunos
Lunes	65	14	146
Martes	93	11	205
Miércoles	85	14	205
Jueves	74	12	168
Viernes	20	7	105
Total semanal	337	58	829

Tabla 3. Usuarios semanales previstos

Adicionalmente, la Administración considera que la demanda de servicios cuenta con cierta estacionalidad, en atención a los periodos estivales o vacacionales. De esta forma se hace distinción entre los meses con actividad regular (febrero, marzo, abril, mayo, junio, septiembre, octubre y noviembre), y los meses en los que habitualmente existe menor afluencia y en los que la demanda puede verse afectada por vacaciones del personal del MITECO (enero, julio, agosto y diciembre).

En aplicación de las previsiones descritas, el número medio de usuarios por concepto y mes se detalla en la siguiente tabla:

	Menús	Platos combinados	Desayunos
Enero	647	111	1.592
Febrero	1.348	232	3.316
Marzo	1.348	232	3.316
Abril	1.348	232	3.316
Mayo	1.348	232	3.316
Junio	1.348	232	3.316
Julio	741	128	1.824
Agosto	270	46	663
Septiembre	1.348	232	3.316
Octubre	1.348	232	3.316
Noviembre	1.348	232	3.316
Diciembre	607	104	1.492
Usuarios totales año	13.049	2.245	32.099

Tabla 4. Usuarios mensuales previstos

Para verificar las hipótesis de estimación de la demanda, esta Oficina solicitó los datos reales de demanda de usuarios mencionados por MITECO en su documentación, aportándose el 11 de febrero de 2025 la información que se muestra a continuación sobre usuarios del servicio de cafetería y comedor de la actual concesionaria del servicio:

	Menús	Platos combinados	Desayunos
Octubre 23	1.757	285	4.381
Noviembre 23	1.746	274	4.376
Diciembre 23	1.043	209	2.968
Enero 24	1.160	180	3.101
Febrero 24	1.864	285	4.532
Marzo 24	1.433	206	3.708
Abril 24	1.875	287	4.557
Mayo 24	1.775	315	4.393
Junio 24	1.691	319	3.870
Julio 24	1.176	272	2.272
Agosto 24	343	93	825
Septiembre 24	1.620	336	4.718
Total 12 meses	17.483	3.061	43.701

Tabla 5. Datos de usuarios aportados por la Administración procedentes de la actual prestataria del servicio

De dicha información se puede deducir que el volumen de usuarios anual proyectado por la Administración parece sensiblemente infradimensionado respecto al que efectivamente se produjo en estos 12 meses, **sin que en la documentación entregada se aporte ninguna justificación al respecto**. La previsión de demanda reflejada en el proyecto se encuentra en torno a un 25% por debajo del dato histórico anual correspondiente al periodo entre octubre de 2023 y septiembre de 2024¹⁰.

Parece, por tanto, que lo oportuno es tomar como base para la previsión de la demanda los datos históricos aportados, estimándose por parte de esta Oficina los siguientes datos de usuarios a lo largo de la vigencia total de la concesión:

Demanda prevista	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Servicios comedor - Menús autoservicio	17.483,00	17.483,00	17.657,83	18.187,56	18.733,19
Servicios cafetería - Platos combinados	3.061,00	3.061,00	3.091,61	3.184,36	3.279,89
Servicios cafetería - Desayunos	43.701,00	43.701,00	44.138,01	45.462,15	46.826,01

Tabla 6. Demanda corregida para servicios de cafetería y comedor

Con base en la hipótesis realizada por esta Oficina, se ha considerado que durante los dos primeros años de la concesión el volumen de usuarios permanecerá constante a los niveles de la demanda histórica aportada y en el resto de las anualidades se verá incrementado por el aumento de personal previsto en el MITECO, ya mencionado anteriormente (1% para el tercer año y 3% para los dos últimos años)

- **Suministros para servicios protocolarios de altos cargos**

En cuanto a la demanda prevista para estos servicios, la Administración contratante ha considerado oportuno estimarla en atención a la demanda del año 2023 y teniendo en cuenta la previsión del suministro de alimentos para este tipo de eventos.

Se ha estimado un volumen de demanda que equivale a un ingreso de 1.184,04 euros al mes, con un equivalente anual de 14.208,50 euros, y será abonado directamente al adjudicatario. Este importe ha sido estimado conforme a los precios unitarios establecidos en la oferta de precios detallada en el PCAP para esta categoría. Los detalles de la estimación se pueden consultar el documento “ANEXO I Informe.ONE” del PCAP, aportado en fecha 9 de enero.

¹⁰ En sentido contrario, como después se verá, dicha previsión de demanda proporcionada por el solicitante del informe, proyectada para la duración máxima del contrato, provocaría serias dudas sobre la sostenibilidad financiera del contrato, atendiendo a los cálculos facilitados por el propio MITECO.

- **Servicios de máquinas de vending**

En cuanto a los usuarios de las **máquinas de vending**, la Administración indica que se ha de señalar que el anterior contrato contaba con 14 máquinas instaladas. Sin embargo, este número será objeto de reducción, resultando una mayor concentración de la oferta y menor dispersión de equipos y contenedores por el edificio, instalándose exclusivamente 6 en el nuevo contrato. Asimismo, se debe tener en cuenta que la disminución de máquinas instaladas no tiene un efecto de reducción directamente proporcional en los usuarios ni en los ingresos, sino que se espera una reordenación de la demanda de forma que, ante una reducción del 57% en el número de máquinas, se producirá un incremento en el consumo medio por máquina de en torno al 40%¹¹.

El MITECO expone en el estudio de viabilidad que la estimación del importe de recaudación por máquina se ha realizado en atención al ingreso obtenido en 2023, en el que se encontraban instaladas 14 máquinas, y la recaudación total fue de 25.000 euros¹², por lo que se puede extraer que el ingreso medio por máquina expendedora fue de 1.785,71 euros¹³.

De acuerdo con las hipótesis facilitadas por la Administración, donde cada una de las máquinas de vending ingresaría un 40% más que las anteriores (por pasar de 14 a 6 máquinas) y partiendo de la recaudación media actual, se estima que los ingresos para el primer año de la concesión ascenderían a 15.000 euros, lo cual puede considerarse dentro de un rango adecuado.

La proyección para la duración de la concesión, realizada por MITECO, es que el volumen de usuarios permanecerá constante durante los dos primeros años de la concesión, y a partir del tercer año se prevé un incremento vinculado con el mencionado aumento del personal que prestará servicio en las instalaciones del Ministerio, que se estima en un 1% para el tercer año y un 3% para los años cuarto y quinto de la concesión.

Como conclusión del análisis realizado, tratándose de un informe de evaluación básica y de un servicio que viene prestándose de forma recurrente, se considera suficiente la información aportada por la Administración para efectuar el estudio de la demanda, procediéndose a incorporar por parte de esta Oficina los ajustes que han sido señalados.

¹¹ En la documentación aportada no se cuenta con información adicional sobre el número de usuarios, ni el gasto medio por usuario.

¹² El estudio de viabilidad refleja el importe con el 10% de IVA incluido, es decir, 27.500 euros.

¹³ Esta cifra también se refleja en el estudio de viabilidad con el 10% de IVA incluido, por tanto 1.964,29 euros de ingreso medio por máquina.

2.2. 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 los siguientes ingresos:

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

Tal y como se ha descrito en el apartado IV.2.1. del presente informe, los ingresos variables en función de la demanda se distinguen dependiendo de los servicios. A continuación, se analiza el ingreso en función del volumen de usuarios estimado para cada tipo de ingreso:

➤ **Ingresos por servicios de cafetería y comedor**

Para calcular estos ingresos, que el contratista percibirá a lo largo del periodo concesional, la Administración ha definido una tarifa máxima para cada tipo de servicio, desglosado de la manera siguiente para el primer año de concesión:

	Menús	Platos combinados	Desayunos
Precio unitario (sin IVA)	8,18	6,27	3,82

Tabla 7. Precio unitario por los servicios de cafetería y comedor (€)¹⁴

Se ha de señalar que el precio unitario de venta a los usuarios permanecerá constante para toda la concesión, y se ha proyectado que la demanda se verá incrementada en la tercera, cuarta y quinta anualidad, tal y como se ha mencionado en el apartado anterior, en un 1%, 3% y 3%, respectivamente.

Considerando la hipótesis de demanda realizada por esta Oficina, en el sentido de tomar como base los datos históricos aportados en el expediente, y los precios constantes, resultan los siguientes ingresos por demanda de servicios de cafetería y comedor:

Ingresos Variables	Púb./Priv.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Servicios comedor - Menús autoservicio	Privado	143.042,73	143.042,73	144.473,15	148.807,35	153.271,57
Servicios cafetería - Platos combinados	Privado	19.200,82	19.200,82	19.392,83	19.974,61	20.573,85
Servicios cafetería - Desayunos	Privado	166.858,36	166.858,36	168.526,95	173.582,76	178.790,24
Total ingresos cafetería-comedor		329.101,91	329.101,91	332.392,93	342.364,72	352.635,66

Tabla 8. Ingresos por demanda de servicios de cafetería y comedor (€)

¹⁴ En el documento, *ANEXO PCAP CCS Restauración, en el apartado ANEXO II*, se recogen los precios unitarios del resto de productos que se suministrarán en el servicio.

Otros ingresos de cafetería

Estos ingresos se corresponden con la venta de productos en la cafetería que no se puedan englobar en las partidas de menús, platos combinados o desayunos, la cual se ha estimado como un 10% de los ingresos por venta de platos combinados y desayunos que, según las previsiones del MITECO, serían 10.640,26 euros anuales. Sin embargo, al considerarse oportuno por esta Oficina partir de los datos históricos de demanda, y no de los datos estimados por la Administración contratante, los ingresos para esta partida se deben ver corregidos hasta alcanzar los **18.605,92 euros** para el primer año, calculándose con la misma metodología empleada por la Administración, como un 10% de los ingresos, también corregidos, por platos combinados y desayunos.

➤ **Suministros para servicios protocolarios de altos cargos**

La estimación de este ingreso se basa en el precio máximo unitario de cada producto detallado en el PCAP y en la previsión de demanda efectiva durante el año 2023, con un valor equivalente a **14.208,50 euros**, lo que supone un importe de 1.184,04 euros al mes.

El órgano de contratación considera que este importe no será objeto de variación en la vigencia de la concesión como consecuencia de variaciones en la demanda, ni en atención a los precios detallados en el PCAP, puesto que estos permanecerán constantes en la duración del contrato¹⁵. La Administración contratante establece en el estudio de viabilidad, en relación con este concepto de ingresos que “(...) *los establecidos son números máximos que no se podrán superar (...)*”.

➤ **Servicios de máquinas de vending**

Según se ha descrito en el apartado anterior, en este contrato se instalarán exclusivamente 6 máquinas en las instalaciones del MITECO, para las cuales se estima un ingreso anual por máquina de 2.500 euros, por lo que el ingreso en esta partida asciende a **15.000 euros** anuales.

La estimación del importe de recaudación por máquina se ha realizado en atención al ingreso obtenido en 2023, en el que se encontraban instaladas 14 máquinas, y la recaudación total fue de 25.000 euros (IVA excluido), por lo que se puede extraer que el ingreso medio por máquina expendedora fue de 1.785,71 euros (IVA excluido). Con la reducción prevista en el número de máquinas de 14 a 6, y dado que no se espera una disminución en la recaudación directamente proporcional, sino que se espera una reordenación de la demanda, de forma que la recaudación media por máquina se incremente en un 40%, se prevé un ingreso por máquina de 2.500 euros en la primera y segunda anualidad.

¹⁵ La información de la estimación y los precios unitarios se refleja en el ANEXO I Informe.ONE al PCAP aportado fecha 9 de enero.

Teniendo en cuenta que, tal y como estima la Administración contratante, el volumen de usuarios se incrementaría a partir del tercer año de concesión, por el aumento de personal que prestará servicio en las instalaciones del MITECO, la previsión de ingresos para el servicio de máquinas de vending resultará la siguiente:

Ingresos variables	Púb./Priv.	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Máquinas vending	Privado	15.000,00	15.000,00	15.150,00	15.604,50	16.072,64

Tabla 9. Ingresos por servicios máquinas vending (€)

Considerando la estimación de la demanda de la que ha partido esta Oficina para los servicios de cafetería y comedor, en el sentido de considerar el escenario base como el histórico de demanda aportado por la Administración contratante, y aplicando las tarifas correspondientes por cada concepto, los ingresos variables que obtendría el concesionario a lo largo del periodo concesional se detallan para cada tipo de ingreso en la tabla siguiente:

INGRESOS		1	2	3	4	5
Ingresos Variables	Púb./Priv.	376.916,33	376.916,33	380.543,40	391.533,45	402.853,20
Servicios cafetería y comedor	Privado	347.707,83	347.707,83	351.184,90	361.720,45	372.572,06
Suministros para servicios protocolarios altos cargos	Público	14.208,50	14.208,50	14.208,50	14.208,50	14.208,50
Maquinas Vending	Privado	15.000,00	15.000,00	15.150,00	15.604,50	16.072,64

Tabla 10. Ingresos por demanda (€)

- **Aportación pública monetaria**

La aportación pública monetaria se contempla para garantizar la viabilidad de la concesión. Si bien la Administración indica que *“para su cálculo se ha tenido en cuenta la rentabilidad del proyecto partiendo de los ingresos máximos que puede tener el adjudicatario por los servicios, pero puede producirse una baja en la misma por ofertar precios unitarios inferiores a los ingresos reflejados para este contrato”*, esta Oficina no ha encontrado la metodología detallada del cálculo de esta aportación, lo que indica que la misma ha podido ser estimada a tanto alzado.

La aportación pública se establece en **24.000 euros** anuales, de forma que el adjudicatario percibirá mensualmente por la Administración del servicio, a razón de 2.000€ mensuales.

- **Aportación pública no monetaria**

El órgano de contratación asume los gastos de agua y energía eléctrica generados por la prestación del servicio de cafetería y comedor-autoservicio, que son considerados como aportación pública no monetaria.

El cálculo de estos gastos se obtiene, según la información aportada por MITECO en el apartado 2.1.2.2. del estudio de viabilidad, del coste por día del consumo de suministros de energía y agua en las dependencias de cafetería y comedor-autoservicio, que se estiman en **135,95 euros** (IVA incluido). Teniendo en cuenta que el número de días hábiles anuales se prevé en 252¹⁶, el importe para el primer año de actividad asciende a 34.259,40 euros (IVA incluido), resultado de multiplicar el coste diario por el número de días hábiles al año. Por tanto, esta estimación, para el primer año de la concesión, asciende a **28.313,55 euros, sin IVA**.

La Administración ha proyectado, para el resto de las anualidades, un incremento del 2% interanual, por ser el aumento que han experimentado los costes de suministro en la anualidad anterior.

INGRESOS		1	2	3	4	5
Ingresos Fijos	Púb./Priv.	52.313,55	52.879,82	53.457,42	54.046,57	54.647,50
Aportación Pública monetaria	Público	24.000,00	24.000,00	24.000,00	24.000,00	24.000,00
Aportación Pública no monetaria gastos energía, agua	Público	28.313,55	28.879,82	29.457,42	30.046,57	30.647,50

Tabla 11. Distribución de ingresos fijos (€)

En base a las consideraciones anteriores, los **ingresos totales** que obtendrá el concesionario durante los 5 años de duración de la concesión se recogen en la tabla siguiente:

INGRESOS		1	2	3	4	5
Ingresos Previstos		429.229,88	429.796,15	434.000,82	445.580,02	457.500,70
Ingresos Variables	Púb./Priv.	376.916,33	376.916,33	380.543,40	391.533,45	402.853,20
Servicios cafetería y comedor	Privado	347.707,83	347.707,83	351.184,90	361.720,45	372.572,06
Suministros para servicios protocolarios altos cargos	Público	14.208,50	14.208,50	14.208,50	14.208,50	14.208,50
Maquinas Vending	Privado	15.000,00	15.000,00	15.150,00	15.604,50	16.072,64
Ingresos Fijos	Púb./Priv.	52.313,55	52.879,82	53.457,42	54.046,57	54.647,50
Aportación Pública monetaria	Público	24.000,00	24.000,00	24.000,00	24.000,00	24.000,00
Aportación Pública no monetaria gastos energía, agua	Público	28.313,55	28.879,82	29.457,42	30.046,57	30.647,50

Tabla 12. Ingresos totales del concesionario (€)

¹⁶ En 2025, los días hábiles a considerar en la ciudad de Madrid serían 249, dado que hay dos días festivos que coinciden en sábado (inhábil). No obstante, esta Oficina, en consideración a la importancia relativa de estos costes e ingresos no monetarios, acepta como correcta la estimación realizada por MITECO.

Teniendo en cuenta los elementos expuestos, y sin perjuicio de las correcciones y ajustes realizados en las hipótesis de demanda del servicio, esta Oficina considera suficiente la información de partida proporcionada por la Administración para elaborar el estudio sobre la previsión de ingresos de la concesión.

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:

- **Coste variable por adquisición de materias primas:** se considera como un coste directo al concesionario, con una estimación por parte del MITECO de dicho coste como el 40% de los ingresos, según la información recogida en la Memoria Justificativa en el punto 2.2.1.1, donde refiere que: *“Para el cálculo de este importe se han considerado los datos extraídos de contratos de concesión de servicios de otros Ministerios. (...). Hay que señalar que también se ha valorado lo establecido en el (sic) PTT y PCAP de este contrato, donde se indica que la base de estos servicios es una materia prima de calidad, con productos de proximidad y que cumplan criterios ecológicos.”*. Según lo reflejado por la Administración, se prevé que el coste de las materias primas aumente durante la ejecución del contrato. *“El aumento estimado por la Administración se ha realizado teniendo en cuenta las proyecciones macroeconómicas realizadas por el Banco de España, de un 2% del IPC el primero de los años y un 1,8% del IPC los restantes.”*

Dado que esta Oficina ha corregido la previsión de demanda y, por tanto, los ingresos a percibir por el concesionario, esta partida de coste también es susceptible de ser corregida bajo criterios análogos, en los siguientes términos:

- Procede calcular para el primer año de ejecución el 40% de los ingresos variables en función de la demanda (servicios de cafetería y comedor, servicios protocolarios para altos cargos y máquinas de vending).
- Se debe aplicar el incremento interanual estimado por la Administración para estos costes (2% para el segundo año y el 1,8% para el resto de las anualidades).
- Puesto que se prevé un incremento en la demanda de servicios y, por tanto, de los ingresos de los servicios de cafetería y comedor y máquinas de vending, del 1% para la tercera anualidad, y un 3% para la cuarta y quinta anualidades del contrato, atendiendo a su naturaleza de costes variables, se considera oportuno aplicar este incremento a los costes por suministro de materias primas de forma adicional al aumento previsto de acuerdo con las proyecciones macroeconómicas realizadas por el Banco de España mencionadas en el párrafo anterior.

Por tanto, los incrementos de costes a aplicar para el segundo, tercer, cuarto y quinto año son 2%, 2,8%, 4,8% y 4,8%, respectivamente.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, el importe estimado para el primer año de actividad es de 150.766,53 euros y de **801.940,52 euros** para la duración total de la concesión, incluidas las posibles prórrogas. Estos costes variables por adquisición de materias primas representan el **40,04%** de los costes totales de la concesión.

- **Gastos fijos de personal:** esta partida corresponde al coste salarial del personal directamente vinculado con la prestación del servicio, *“(personal susceptible de subrogar bajo el convenio de hostelería y restauración)”*. Esta información se recoge en la documentación recibida por parte de la Administración solicitante, ANEXOS (PCAP) – *“ANEXO I _ Relación de trabajadores subrogados”*, con un importe para la primera anualidad equivalente a 183.048,36 euros. Su evolución posterior se calcula en un 3%, teniendo en cuenta los incrementos contemplados en el nuevo *“Convenio Colectivo del sector de hostelería y actividades turísticas publicado el pasado 6 de abril de 2024 en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*. Se alcanza así un coste total por este concepto en la duración de la concesión con prórrogas de **971.828,60 euros**, lo que representa el **48,52%** de los costes concesionales.
- **Costes generales:** son considerados fijos y comprenden la uniformidad, la formación del personal de acuerdo con los criterios establecidos en el PPT y PCAP y los costes de material de limpieza o de administración.

Estos costes se estiman en 4.158,88 euros para la primera anualidad y se actualizan conforme a las proyecciones macroeconómicas *“2024-2026 del Banco de España, para 2026 es de 2%, y los años siguientes de 1,8 % IPC para los restantes años”* El importe total para la duración de la concesión con prórrogas se estima en **21.590,80 euros** y representa el **1,08%** de los costes totales.

- **Gastos generales de estructura:** se consideran como costes fijos e indirectos y se han estimado en un 13% del total de los costes, considerándose este porcentaje adecuado a la prestación y características del contrato al no tener el adjudicatario que soportar gastos de alquiler ni de mantenimiento preventivo ni correctivo de las instalaciones, todo ello en aplicación del artículo 131 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Estos gastos ascienden a 8.726,20 euros para la primera anualidad del contrato y, en aplicación de la previsión de evolución de estos costes de un 2% para el año 2025 y un 1,8% para los años siguientes, resultan **45.301,95 euros** para la duración de la concesión con sus prórrogas, lo que supone el **2,26%** del total de costes.

- **Coste mantenimiento/reparación máquinas vending:** en cuanto al coste de las máquinas de vending, la Administración ha estimado un servicio de mantenimiento y reparación de 247,93 euros al mes¹⁷ para las 6 máquinas de vending, lo que supone un coste de 2.975,21 euros para el primer año de actividad. De acuerdo con lo dispuesto en el estudio de viabilidad, hay que tener en cuenta lo contemplado en el apartado 2.2.2.3.: *“Este cálculo se ha realizado teniendo en cuenta que no se tiene que hacer una inversión en las mismas, sino que solo es necesario su reparación y mantenimiento”*.

Asimismo, se ha previsto que estos costes se vean incrementados en función de las proyecciones macroeconómicas (*“2024-2026 del Banco de España, para 2026 es de 2%, y los años siguientes de 1,8 % para los restantes años”*), por lo que el importe total para la duración de la concesión se estima en **15.445,75 euros**, lo que supone un **0,77%** del total de costes.

- **Suministros de energía y agua:** se han considerado fijos y se corresponderán con el concepto de ingresos provenientes de la aportación pública no monetaria. Se estiman a razón de 135,95 euros diarios, resultando un coste de 28.313,55 euros para el primer año, y con una proyección de incremento interanual del 2%, por lo que el coste total para la duración de la concesión asciende a 146.989,45 euros, lo que supone el **7,34%** del total de costes concesionales.

Con base en todo lo anterior, la distribución de **costes totales** a lo largo de la concesión, según la información aportada por la Administración contratante, asciende a **2.003.097,08 euros**, resultado de la suma total de los costes por año, tal y como se detalla a continuación:

%	TOTAL	COSTES	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
40,04%	801.940,52	Costes Variables	150.766,53	153.781,86	158.087,75	165.675,97	173.628,41
40,04%	801.940,52	Coste materia prima	150.766,53	153.781,86	158.087,75	165.675,97	173.628,41
59,96%	1.201.156,55	Costes Fijos	227.222,20	233.597,13	240.064,35	246.715,86	253.557,01
48,52%	971.828,60	Coste salarial	183.048,36	188.539,81	194.196,01	200.021,89	206.022,54
1,08%	21.590,80	Costes generales	4.158,88	4.242,06	4.318,42	4.396,15	4.475,28
2,26%	45.301,95	Costes generales de estructura	8.726,20	8.900,72	9.060,94	9.224,03	9.390,06
0,77%	15.445,75	Coste mantenimiento máquinas vending	2.975,21	3.034,71	3.089,34	3.144,94	3.201,55
7,34%	146.989,45	Gastos energía, agua	28.313,55	28.879,82	29.399,66	29.928,85	30.467,57
100,00%	2.003.097,08	Costes totales	377.988,73	387.378,99	398.152,11	412.391,83	427.185,42

Tabla 13. Distribución de costes de la concesión (€)

¹⁷ 300 euros, si incluimos el 21% de IVA.

De acuerdo con la información facilitada, esta Oficina considera suficiente la estimación de costes realizada por la Administración para elaborar el estudio económico.

4. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto

En este apartado se estudia el escenario base que la Administración ha considerado el más probable, se realiza un análisis crítico sobre dicho escenario, se aborda el estudio del punto muerto y, finalmente, se realiza un análisis de sensibilidad de la rentabilidad del proyecto.

4.1. Escenario Base

Este Escenario Base contempla la previsión de ingresos y costes realizada por la Administración contratante, cuyas características e hipótesis, que ya han sido mencionadas en su mayor parte, son las siguientes:

- La concesión se plantea con una vigencia total de 5 años (período inicial de un año más prórrogas de hasta cuatro anualidades más).
- El contrato no se divide en lotes.
- El proyecto concesional no prevé inversiones por parte del concesionario.
- Los ingresos variables en función de la demanda que percibe el concesionario provienen de la aplicación de las tarifas a cada uno de los usuarios del servicio.
- Según la Administración, las estimaciones de demanda se han efectuado considerando el número de usuarios basado en los datos históricos de 2023 y 2024 de la actual prestataria del servicio¹⁸, a los que se les aplicará un incremento en las anualidades tercera, cuarta y quinta por la previsión del aumento personal en el MITECO.
- La aportación pública monetaria, estimada en 24.000€, es una compensación calculada partiendo de los *“(...) ingresos máximos que puede tener el adjudicatario por los servicios, pero que puede producirse una baja en el mismo por ofertar precios unitarios inferiores a los máximos establecidos para este contrato. Esta circunstancia puede disminuir la rentabilidad del proyecto. (...). Además, el aumento de calidad que se establece en este contrato y que se desprende del PPT, no sería posible sin la contraprestación por parte de la Administración, ya que el adjudicatario tendría que compensar la disminución en los ingresos con la disminución en la calidad de las materias primas y, por tanto, de los servicios. (...). La justificación del pago de este importe se encuentra en la necesidad de que*

¹⁸ Si bien, el análisis de la demanda realizado en el apartado 2.1 de este mismo epígrafe ha puesto de manifiesto sensibles desviaciones respecto a los datos históricos facilitados.

la concesión sea económicamente viable, para lo que es necesario que la Administración abone una contraprestación por el servicio de explotación de la cafetería y el comedor que permita al adjudicatario garantizar unos ingresos que hagan factible la concurrencia de licitadores.”

- La aportación pública no monetaria por parte de la Administración, y que tendrá consideración de ingreso para el adjudicatario, viene justificada por la asunción, por parte de la Administración, de los gastos de agua y energía eléctrica generados por la prestación del servicio de cafetería y comedor-autoservicio.
- En el PCAP no se prevé la revisión de precios, y así está previsto en el análisis aportado por la Administración, tanto a las tarifas como a la aportación pública monetaria.
- El componente económico fundamental de la estructura de costes concesionales son los costes de personal, que representan casi la mitad del total de costes concesionales (48,52%).
- La previsión de incremento de costes varía en función de distintos índices contemplados para cada categoría.

4.2. Análisis crítico del escenario base

Tomando en consideración las anteriores premisas, esta Oficina ha considerado oportuno **ajustar** el escenario base planteado por MITECO conforme a las siguientes hipótesis que se han descrito a lo largo del presente informe:

- Se ha partido de la demanda de servicios de cafetería y comedor con los datos registrados de la anualidad reciente que han podido ser aportada por la Administración contratante. Como se ha explicado previamente, esta Oficina considera que el volumen de usuarios proyectado en el contrato parece sensiblemente infradimensionado, sin que se aporte justificación al respecto, dado que la previsión facilitada de demanda se encuentra en torno a un 25% por debajo del dato histórico anual facilitado.
- Se ha ajustado el coste correspondiente al suministro de materias primas, estimándose como un 40% de los ingresos estimados, de acuerdo con la hipótesis de esta Oficina sobre las previsiones de demanda, y adicionalmente se ha aplicado el incremento correspondiente a la evolución de la demanda prevista para la tercera, cuarta y quinta anualidades del contrato.

Sobre el resto de las hipótesis planteadas por la Administración, no se realiza modificación alguna.

El detalle de los parámetros económico-financieros, con base en las hipótesis descritas en este escenario base ajustado por esta Oficina, puede consultarse en la siguiente tabla:

%	TOTAL	RENTABILIDAD	1	2	3	4	5
100,00%	2.196.107,57	Ingresos Previstos	429.229,88	429.796,15	434.000,82	445.580,02	457.500,70
87,83%	1.928.762,71	Ingresos Variables	376.916,33	376.916,33	380.543,41	391.533,45	402.853,20
12,17%	267.344,85	Ingresos Fijos	52.313,55	52.879,82	53.457,42	54.046,57	54.647,50
100,00%	-2.003.097,08	Costes Previstos	-377.988,73	-387.378,99	-398.152,11	-412.391,83	-427.185,42
40,04%	-801.940,52	Costes Variables	-150.766,53	-153.781,86	-158.087,75	-165.675,97	-173.628,41
59,96%	-1.201.156,55	Costes Fijos	-227.222,20	-233.597,13	-240.064,35	-246.715,86	-253.557,01
	193.010,49	Resultado operativo	51.241,15	42.417,16	35.848,72	33.188,19	30.315,27
	8,79%	Rentabilidad operativa	11,94%	9,87%	8,26%	7,45%	6,63%

Tabla 14. Escenario base ajustado por la Oficina (€)

En este escenario se obtiene una **rentabilidad operativa del 8,79%**, y un **resultado operativo de 193.010,49 euros** para la duración de la concesión.

4.3. Escenario Punto muerto por reducción de la demanda del servicio

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 Valor Actual Neto (en adelante, VAN) 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 la demanda de usuarios de cafetería, comedor y máquinas de vending del 17,78%**, permaneciendo constante los ingresos por los suministros para servicios protocolarios de altos cargos.

Se ha de mencionar que la disminución en la demanda lleva aparejada una disminución del coste de las materias primas, dado que se ha considerado como coste variable, proporcional a la disminución de ingresos, y considerando que los suministros para servicios protocolarios para altos cargos no se han alterado en el cálculo del punto muerto, con relación al escenario base. En este escenario de Punto Muerto, la disminución en el coste de materias primas se calcula en un 17,13%.

4.4. Análisis de sensibilidad de la rentabilidad

Esta Oficina ha realizado un análisis de sensibilidad de la rentabilidad del concesionario considerando distintos niveles de demanda del servicio,

incluyendo los usuarios del escenario base de la Administración (hipótesis de usuarios plasmada en el estudio de viabilidad), del escenario base ajustado por la Oficina (usuarios reales del servicio en la anualidad disponible aportada por la Administración contratante), del punto muerto y de la demanda en el caso de reducirse un día de teletrabajo, en el que la demanda de servicios de cafetería, comedor y máquinas de vending se vería incrementada un 5,65%. En dicho análisis se obtienen los parámetros económico-financieros que se resumen en la tabla y gráfico siguientes:

Escenarios	Variación de la demanda	Rentabilidad operativa	Resultado operativo
Demanda Administración	-24,06%	-3,68%	-63.739,59 €
Demanda Punto Muerto	-17,78%	0,00%	0,00 €
Escenario Base corregido	0,00%	8,79%	193.010,49 €
Escenario Alternativo - Optimista	5,65%	11,05%	254.330,94 €

Tabla 15. Análisis de sensibilidad de la rentabilidad

En el gráfico siguiente se muestra la sensibilidad de la rentabilidad operativa y del resultado operativo a las variaciones en la demanda descritas anteriormente. Es importante señalar que el nivel de demanda proyectada por la Administración en su solicitud resulta un 24,06% inferior a la referenciada por esta Oficina conforme a los datos reales de la anualidad reciente facilitados. Esto quiere decir que, si se admitiera esa reducción de demanda, la rentabilidad operativa para el período máximo de 5 años de duración del contrato sería del -3,68%, correspondiéndose con un resultado operativo de -63.739,59€, encontrándonos en ese caso, por tanto, con un proyecto no sostenible.



Gráfico 1. Sensibilidad del resultado operativo ante cambios en la demanda

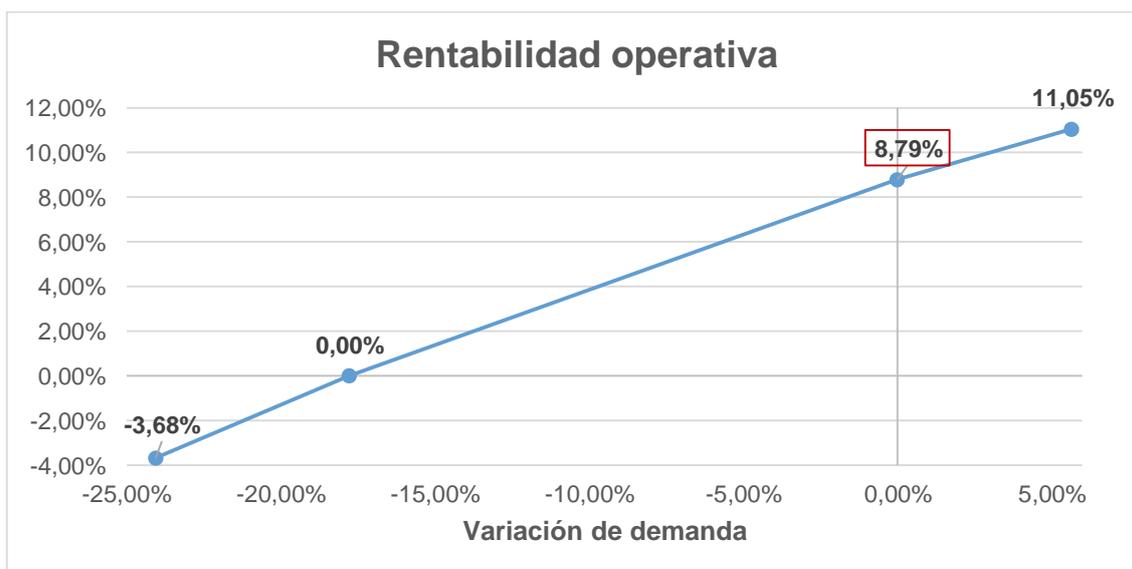


Gráfico 2. Sensibilidad de la rentabilidad ante cambios en la demanda

En las tablas y gráficos anteriores se observa la posible repercusión que tendría tanto en la rentabilidad operativa como en el resultado operativo, la variación de la demanda, en los puntos de mayor significación a juicio de esta Oficina.

Los resultados obtenidos permiten concluir que, aunque eventuales desviaciones en las previsiones de demanda podrían comportar variaciones relativamente relevantes en los parámetros económicos del proyecto concesional, lo cierto es que las variaciones que deberían generarse a la baja en el número de usuarios del servicio para alcanzar el punto muerto del proyecto no pueden considerarse que tengan una probabilidad significativa de producirse, teniendo en cuenta los datos históricos aportados por la Administración.

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, entendiéndose 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 de la aportación pública, se pueden obtener las siguientes conclusiones:

- **Del análisis de los escenarios de punto muerto y base ajustado**, se observa que, con una disminución del volumen de usuarios superior al 17,78% sobre el escenario base ajustado, el concesionario obtendría rentabilidades negativas. No obstante, esta Oficina considera poco probable que estas caídas de demanda puedan producirse con base en los datos históricos con los que se cuenta, proporcionados por la Administración y provenientes de la actual prestataria del servicio, a pesar de que la

estimación de demanda realizada por el MITECO se sitúa por debajo de estos niveles (-24,06%), sin que se haya aportado justificación que sustente tal cálculo.

- En cuanto a la aportación pública monetaria, se establece en un importe fijo y en concepto de contraprestación que el adjudicatario percibirá de la Administración, y se establece, según la Administración, para garantizar un mínimo de ingresos por parte del concesionario.

En consecuencia, se considera que, en este contrato, con la configuración propuesta por la Administración, **no se produce transferencia de riesgo operacional suficiente al contratista, fundamentalmente del riesgo de demanda**, para configurar una naturaleza jurídica concesional, por la baja probabilidad de que pueda producirse una reducción de la demanda suficiente para llegar al punto muerto y por el margen de rentabilidad que obtiene el concesionario en los 5 años de duración del contrato en base al nivel de demanda realmente registrado en la anualidad facilitada por la Administración.

A este respecto, tampoco ha quedado justificado en el expediente que exista alguna circunstancia que pudiera conllevar eventuales reducciones en el mencionado nivel de demanda registrado.

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. Al respecto, se ha analizado el impacto de una bajada en el precio ofertado por los licitadores, dejando el resto de las variables constantes.

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 de los precios en las ofertas:

Bajadas en precios unitarios	Rentabilidad operativa	Resultado operativo
0,0%	8,79%	193.010,49
2,00%	7,16%	154.435,23
4,00%	5,47%	115.859,98
6,00%	3,71%	77.248,72
8,00%	1,90%	38.709,47
10,01%	0,00%	-

Tabla 16. Impacto de la reducción precio unitario en las ofertas de los licitadores

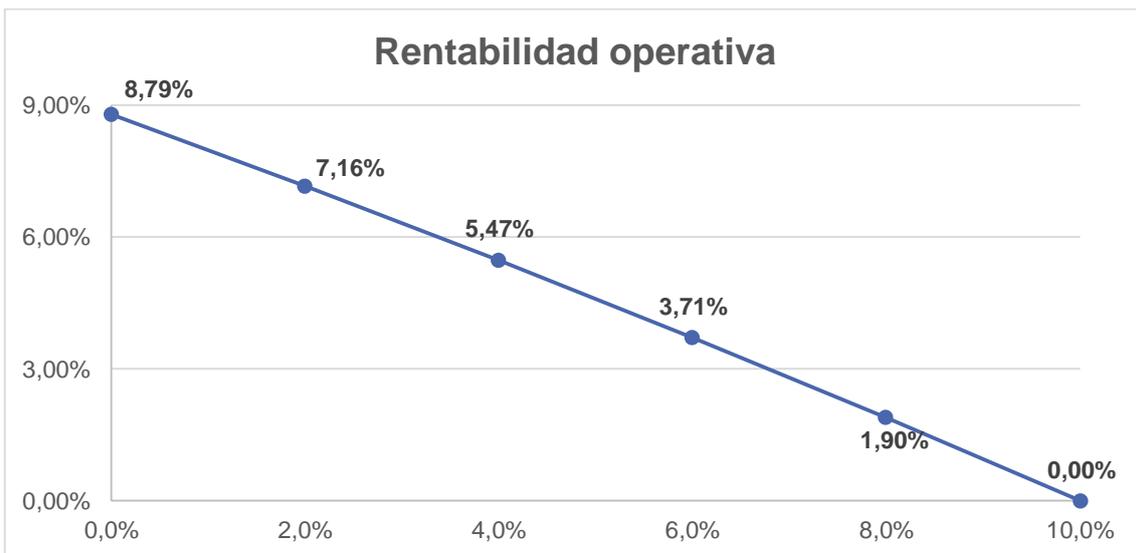


Gráfico 3. Impacto en rentabilidad operativa de la reducción ofertada del precio unitario

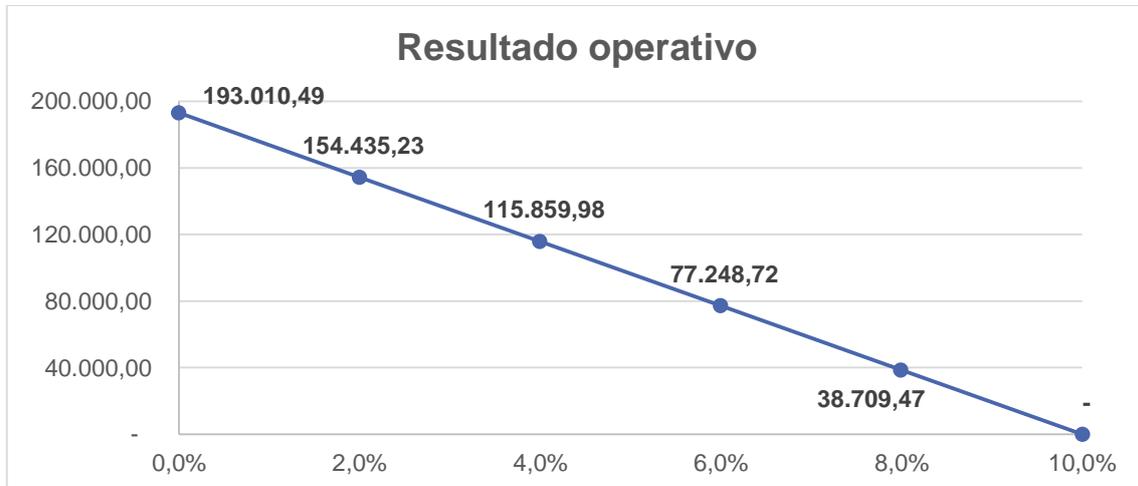


Gráfico 4. Análisis en resultado operativo por reducción ofertada del precio unitario

Observando la tabla y gráficos anteriores, se puede comprobar que con una disminución de los precios unitarios de licitación del **10,01%**, 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 10,01%, el proyecto obtendría rentabilidades que podrían poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la concesión, conforme a la información facilitada en el expediente.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conforme al estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por la Subsecretaría del MITECO y a los documentos que la acompañan, en relación con la licitación prevista del “*Contrato de Concesión de Servicios de Restauración*”, se alcanzan las siguientes conclusiones:

- En relación con la documentación aportada y las estimaciones tanto de demanda e ingresos como de costes, con las cuestiones que han sido puestas de manifiesto a lo largo de este informe, se considera que han sido suficientes para realizar el presente informe preceptivo de evaluación básica, 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 en el límite previsto en el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP, teniendo en cuenta que en el proyecto no se realizan inversiones.
- Respecto al riesgo operacional que debería asumir el contratista, puede concluirse que **no existe transferencia de riesgo operacional suficiente para poder considerar que la naturaleza jurídica de esta licitación es la correspondiente a un contrato de concesión**. Esta conclusión se alcanza tras los análisis realizados de toda la información facilitada, que han puesto de manifiesto que, en condiciones normales de funcionamiento, el concesionario podrá cubrir los costes en que haya incurrido como consecuencia de la explotación del servicio, apreciándose que **la posibilidad de incurrir en pérdidas resulta meramente nominal y desdeñable**.
- En todo 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 la cláusula 11 del 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 MITECO.
- Ante la ausencia de una transferencia de riesgo operacional suficiente para que el contrato proyectado tenga la naturaleza jurídica de concesión de servicios, el órgano de contratación podría reformular el proyecto para articular su licitación como un contrato de servicios, o alternatively revisar el proyecto a la luz de los análisis anteriormente expuestos, de forma que se trasladara adecuadamente el riesgo operacional al concesionario en una parte que no fuera meramente nominal o desdeñable.

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 9 de enero de 2025:
 - 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, acompañado de anexos II y IV.
 - 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 24 de enero de 2025:
 - Escrito de respuesta al requerimiento de información adicional.
 - Memoria explicativa del proyecto corregida.
 - Estudio de viabilidad Económico-financiera corregido.
 - Propuesta de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas, acompañado de los anexos.
 - Hoja de cálculo del estudio económico de la concesión de servicios.
3. Documentación adicional facilitada el día 11 de febrero de 2025:
 - Escrito de respuesta al requerimiento de información adicional.
 - Propuesta de Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Pliego de Prescripciones Técnicas, acompañado de los anexos.
 - Hoja de cálculo del estudio económico de la concesión de servicios.
 - Información, aportada por la actual empresa prestataria de los servicios, de los datos de usuarios de los servicios de cafetería y comedor entre octubre de 2023 y septiembre de 2024.
 - Información, aportada por la actual empresa prestataria de los servicios, de la facturación de las máquinas de vending.