



OFICINA DE EVALUACIÓN FINANCIERA DE CASTILLA-LA MANCHA

Informe 01/2025 (abril de 2025)

CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE CAFETERÍA, COMEDOR Y GESTIÓN DE MÁQUINAS EXPENDEDORAS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y REFRESCOS EN EL EDIFICIO SEDE DE LOS SERVICIOS CENTRALES DE LAS CONSEJERÍAS DE BIENESTAR SOCIAL Y DE SANIDAD

Solicitante: Consejería de Bienestar Social de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
1.1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha	4
1.2. Objeto y alcance del informe de la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha.....	5
2. EXPEDIENTE.....	6
2.1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación.....	6
2.2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha	6
2.3. Aspectos generales del contrato.....	7
2.4. Elementos económicos del contrato.....	8
3. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN	9
4. DESARROLLO DEL ANÁLISIS.....	10
4.1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto	10
4.2. Ingresos y sistema de retribución a la entidad concesionaria	11
4.2.1. Calidad de la previsión de demanda	11
4.2.2. Análisis de la estimación de ingresos.....	12
4.3. Estimación de costes e inversiones.....	13
4.4. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto.....	15
4.5. Revisión del plazo establecido para el proyecto. Verificación del periodo de recuperación de la inversión.....	18
4.6. Análisis de transferencia del riesgo operacional.....	19
5. EVALUACIÓN DEL PROYECTO	22
5.1. Idoneidad del modelo de concesión	22
5.2. Razonabilidad de la relación entre rentabilidad y riesgo del proyecto.	23
6. CONCLUSIONES	24
ANEXO I: DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME ...	25
ANEXO II: CÁLCULO DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO.....	26
ANEXO III: CÁLCULO DEL COSTE DE LOS APROVISIONAMIENTOS Y OTROS GASTOS.....	28



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Importe neto anual de la cifra de negocios.....	12
Tabla 2: Cálculo del VAN, rentabilidad operativa y flujos de caja descontados	16
Tabla 3: Determinación de la Tasa de Descuento (b).....	17
Tabla 4: Escenario base ajustado	17
Tabla 5: Punto muerto del escenario base ajustado.....	18
Tabla 6: Ratios del sector de actividad "I56 Servicios de comidas y bebidas". Fuente: Central de Balances del Banco de España	23

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Ingresos anuales del proyecto.....	13
Gráfico 2: Costes anuales del proyecto.....	15

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Marco normativo de la solicitud de informe a la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha

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), regula en su artículo 333 la Oficina Nacional de Evaluación (en adelante, ONE), como órgano colegiado integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y de concesión de servicios, mediante la emisión de informes preceptivos en los supuestos señalados en la ley.

El propio artículo 333, en su apartado 3, faculta a cada Comunidad Autónoma a adherirse a la ONE para que realice dichos informes o crear un órgano propio equivalente que sea el encargado de emitirlos, cuando afecten al ámbito de sus competencias.

En este sentido, mediante [Decreto 39/2023](#), de 13 de abril, por el que se modifica el Decreto 80/2019, de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas¹, se creó la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha (en adelante, OEF-CLM), como órgano técnico adscrito a la consejería competente en materia de Hacienda encargado de la emisión de los informes preceptivos a que se refiere el artículo 333 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, en el ámbito del sector público regional definido en el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el [Decreto Legislativo 1/2002](#), de 19 de noviembre. El apartado primero de la disposición adicional única del referido Decreto 39/2023, habilita a la persona titular de la consejería con competencias en materia de Hacienda para determinar la organización y funcionamiento de la OEF-CLM, de acuerdo con la normativa básica aplicable a la ONE.

En consecuencia, se dictó la [Orden 112/2023](#) de 19 de mayo de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas¹, por la que se regula la organización y funcionamiento de la OEF-CLM, la cual, en el apartado primero de su artículo 2, dispone lo siguiente:

Artículo 2. Informes preceptivos.

1. Corresponde a la OEF-CLM, de acuerdo con la normativa básica de contratos del sector público, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores del sector público regional, informar preceptivamente en los siguientes casos:

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.

¹ Actualmente denominada Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, según dispone el [Decreto 68/2023](#), de 9 de julio, que establece la estructura de la Administración Regional.



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.

Igualmente, informará, con carácter previo a su adopción, los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 270.2 y 290.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que hayan sido informadas previamente conforme a lo dispuesto en 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, siempre y cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros.

1.2. Objeto y alcance del informe de la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha

En el marco de la normativa básica regulada en el artículo 333 de la LCSP, el apartado segundo del artículo 2 de la Orden 112/2023 establece que:

Artículo 2. Informes preceptivos.

(...) 2. Los informes previstos en los apartados anteriores 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 la entidad concesionaria. 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.

En los contratos de concesión de obras en los que el abono de la tarifa concesional se realice por el poder adjudicador, la OEF-CLM evaluará previamente la transferencia del riesgo de demanda al concesionario. Si éste 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 evaluará si las compensaciones financieras establecidas mantienen una rentabilidad razonable según lo dispuesto en el primer párrafo de este apartado.

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 del riesgo operacional a la entidad concesionaria, para finalmente formular las conclusiones del informe, todo ello con base en la documentación aportada por el poder adjudicador.

El plazo de evacuación del informe preceptivo por parte de la OEF-CLM, de conformidad con el artículo 5.1 de la Orden 112/2023, será de 30 días hábiles desde la solicitud del poder adjudicador o desde que se complete la documentación que haya sido requerida por la OEF-CLM. Por otro lado, si el poder adjudicador a quien va dirigido el informe, tal y como señala el apartado 4 del artículo 5 de la Orden 112/2023, se apartara de las recomendaciones contenidas en un informe preceptivo de la OEF-CLM, deberá motivarlo en un informe que se incorporará al expediente del contrato y será objeto de publicación en su perfil de contratante.



Asimismo, al tratarse en este caso de un proyecto de licitación, cuyo valor estimado del contrato, calculado de conformidad con lo establecido en el artículo 101 de la LCSP, no supera la cifra de doce millones de euros, el contenido del informe preceptivo que debe emitir la OEF-CLM tiene carácter de evaluación básica².

2. EXPEDIENTE

2.1. Antecedentes: admisibilidad de la solicitud y documentación

Con fecha de 27 de febrero de 2025, tuvo entrada en esta Oficina, por medios electrónicos, la solicitud formulada por parte de la Consejería de Bienestar Social de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (en adelante Consejería de Bienestar Social) para la emisión del informe preceptivo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP, en relación con la licitación prevista del contrato de *“CONCESIÓN DEL SERVICIO DE CAFETERIA, COMEDOR Y GESTION DE MÁQUINAS EXPENDEDORAS DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y REFRESCOS DEL EDIFICIO SEDE DE LOS SERVICIOS CENTRALES DE LA CONSEJERÍA DE BIENESTAR SOCIAL Y DE LA CONSEJERÍA DE SANIDAD”*.

La solicitud fue realizada por la Secretaría de la Consejería de Bienestar Social, siendo este el órgano de contratación. Dicha solicitud se presentó acompañada de la documentación del expediente. Posteriormente, con fecha de 11 de marzo de 2025, se recibió correo electrónico en respuesta al requerimiento de documentación y aclaraciones que realizó esta Oficina.

2.2. Análisis preliminar sobre la admisibilidad de la solicitud de informe a la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha

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 recibida, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) **Criterio subjetivo:** el solicitante es la Consejería de Bienestar Social que, efectivamente, se encuentra dentro del ámbito subjetivo definido en el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre.
- b) **Criterio 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.

De igual forma, considerándolo formalmente a priori como un contrato de concesión de servicios, se comprueba que existe aportación pública a la explotación de la concesión, ya que los costes del servicio derivados de los

² Según el artículo 4.1 de la Orden 112/2023: *“Cuando el valor estimado de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, calculado conforme al artículo 101 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, no supere doce millones de euros, el contenido del informe preceptivo que debe emitir la OEF-CLM tendrá carácter de evaluación básica, (...)”*. En el resto de casos tendrá carácter de evaluación ordinaria.



consumos de agua, energía eléctrica y climatización correrán a cargo de la Administración.

Además, se ha verificado que el valor estimado del contrato supera un millón de euros.

- c) **Criterio temporal:** el momento de la solicitud de informe se produce antes de la licitación del contrato.

Con base en los criterios anteriores, se concluye que la solicitud de informe formulada por la Consejería de Bienestar Social resulta formalmente admisible.

2.3. Aspectos generales del contrato.

El **objeto** del contrato viene recogido en el Anexo I del Pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), cuya definición es *“la gestión de los servicios de cafetería y comedor, y la gestión de las máquinas expendedoras de productos alimenticios y refrescos del Edificio Sede de los Servicios Centrales de las Consejerías de Bienestar Social y Sanidad, sito en Avenida de Francia, 4, de Toledo.”*

Asimismo, el citado Anexo I del PCAP establece las necesidades administrativas a satisfacer mediante la celebración del contrato, indicando que *“La necesidad administrativa específica que se pretende satisfacer con el contrato que se propone es proporcionar, dentro del propio edificio que constituye la sede de las Consejerías de Bienestar Social y de Sanidad, un servicio de cafetería y comedor dirigido fundamentalmente al personal de ellas dependiente. Actualmente, el personal que trabaja en el edificio es de aproximadamente 425 personas, por lo que poner a su disposición, dentro del edificio, un servicio de cafetería y comedor de acceso directo, con un amplio horario de atención al público, atención inmediata y precios más económicos, contribuirán al mejor desarrollo de sus funciones, permitiendo a dicho personal realizar una pausa en su jornada de trabajo sin necesidad de desplazarse fuera del centro de trabajo, a la vez que contar con un servicio de comedor que les permitirá organizar su jornada de trabajo de forma más flexible y conciliadora con su vida familiar. De forma complementaria la prestación del servicio de cafetería y comedor podrá extenderse al personal de otras Consejerías y al público, en general, lo que previsiblemente incrementará los rendimientos del negocio y con ello la calidad de su prestación.”*

Respecto a la **duración de la concesión**, se establece un plazo de ejecución de 24 meses. La duración inicial del contrato será de 2 años, pudiéndose prorrogar por un máximo de 3 años. Por tanto, el servicio podría prestarse durante 5 años. La fecha inicio del contrato será desde la firma de este por parte del Órgano de Contratación.

El plazo de ejecución solo podrá ser ampliado en un 15 por ciento para restablecer el equilibrio económico del contrato, en las circunstancias previstas en el artículo 290 de la LCSP, respetando los límites máximos de duración previstos legalmente.

Al contrato le corresponden las siguientes codificaciones de la Nomenclatura Vocabulario Común de los Contratos (CPV): 55100000-1 Servicios de hostelería, 55330000-2 Servicios de cafetería y 42933300-8 Máquinas automáticas distribuidoras de productos.



La licitación del contrato se realizará por vía ordinaria. Para su adjudicación se utilizará un procedimiento restringido, a tenor de lo previsto en el artículo 131 de la LCSP, al tratarse de un contrato de concesión de servicios especiales, dado que su objeto (CPV) está incluido entre los que establece el Anexo IV de la LCSP.

Por último y según se justifica en el Anexo I del PCAP, no procede dividir el objeto contractual en lotes, dada la propia naturaleza de este.

2.4. Elementos económicos del contrato

a) El sistema de retribución a la entidad concesionaria previsto se compone de:

- **Ingresos variables:** de origen privado, son aquellos procedentes de la prestación de los servicios de cafetería, comedor y gestión de máquinas expendedoras de productos alimenticios y refrescos a los usuarios potenciales, los cuales representan el **97,63%** del total de los ingresos de la entidad concesionaria y suponen una cuantía anual de 218.200 euros sin IVA.
- **Ingresos fijos:** de origen público, provienen de la aportación de la Administración a la entidad concesionaria como pago en especie por los costes derivados de los consumos de agua, energía eléctrica y climatización y proceden de la explotación de la cafetería, comedor y gestión de máquinas expendedoras de productos alimenticios y refrescos. Se consideran fijos para la entidad concesionaria³ pues no varían significativamente en función de la demanda, representan el **2,37%** de los ingresos totales a percibir por la entidad concesionaria y se valoran en 5.292,51 euros anuales (IVA excluido).

b) Respecto al **presupuesto base de licitación (PBL)**, los pliegos remitidos por la Consejería de Bienestar Social señalan que no se establece presupuesto de licitación del contrato, puesto que no están previstas aportaciones de la Consejería, siendo financiada la concesión por la adjudicataria del contrato.

Se indica que la contraprestación de la entidad concesionaria viene constituida por su derecho a explotar los servicios de cafetería y comedor objeto de contrato con sujeción a las condiciones de prestación del servicio establecidas en los pliegos, y conforme a los precios de venta al público que resulten del procedimiento de licitación. En este contexto, el contrato no genera obligaciones económicas para la Administración, por lo que no es preciso comprometer un límite máximo de gasto en los términos previstos en el artículo 100 de la LCSP. En consecuencia, el presupuesto base de licitación tiene un valor de **0 euros**.

Asimismo, el PCAP dispone que el precio por la prestación de los servicios de cafetería, comedor y máquinas expendedoras objeto de contrato se abonará directamente a la entidad concesionaria por los usuarios de los citados servicios. Estos precios serán los ofertados por el licitador que resulte adjudicatario del contrato y no podrán superar los establecidos por producto o servicio en el documento recogido como Anexo III del PCAP.

³ Se debe tener en consideración que al tratarse de una partida que se computa como ingresos y como costes para la entidad concesionaria, su variabilidad tiene un efecto limitado en el conjunto del análisis.



c) Valor estimado del contrato (sin IVA), por un total de **1.117.462,55 euros**, según se establece en la documentación presentada por la Consejería de Bienestar Social. En el Anexo II de este informe se detalla el cálculo del valor estimado realizado por dicha Consejería.

Asimismo, en el pliego se indica lo siguiente: *“En cumplimiento de lo establecido en el artículo 101 de la LCSP, se ha determinado el valor estimado del contrato, el cual ha sido calculado tomando el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que se estima generará la empresa concesionaria durante el periodo de explotación del servicio. A este importe se añade el valor de los suministros y servicios que la Administración pone a disposición del concesionario.*

Para estimar la cifra de negocios anual se han tenido en cuenta los diferentes servicios a prestar, estimándose un número medio de clientes diario para cada tipo de servicio a los que se ha aplicado una consumición media en función de los precios máximos de licitación de los distintos productos.

En cuanto al valor de los suministros y servicios que la administración ha de poner a disposición de la entidad adjudicataria, para realizar su cálculo se ha considerado el porcentaje que representa la superficie de las instalaciones de la cafetería-comedor en relación con la superficie total del edificio sede de las Consejerías de Bienestar Social y de Sanidad. Este porcentaje es del 1,69%, el cual se aplica al gasto anual de los citados suministros en el conjunto del edificio, obteniéndose de esta forma el valor imputable al servicio de cafetería-comedor.”

Por otro lado, el contrato, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.1 de la LCSP, no está sujeto a regulación armonizada y no presenta financiación proveniente de fondos europeos.

d) Este proyecto concesional, según establecen los pliegos, no contempla la **revisión de precios**, de conformidad con lo establecido en el artículo 103.2 de la LCSP y en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Además, no se prevé el abono de un canon a la Administración por parte de la entidad concesionaria.

3. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS Y EVALUACIÓN

Una vez contextualizada la licitación según los apartados anteriores, se procederá a realizar un análisis técnico de carácter básicamente económico-financiero, sobre los elementos contenidos en el proyecto de contratación presentado por la Consejería de Bienestar Social.

A partir del mismo, esta Oficina ha realizado el análisis que se desarrolla en el siguiente apartado del presente informe, centrándose, en primer lugar, en una valoración de los parámetros económicos y del nivel de incertidumbre con el 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 la entidad concesionaria.

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 que resulta de aplicación.



Posteriormente, se ha estudiado la rentabilidad económico-financiera del proyecto para la entidad concesionaria, partiendo de la información, hipótesis y estimaciones facilitadas por el solicitante del informe, complementándose con aquellas otras que se han considerado oportunas por parte de esta Oficina.

El desarrollo del análisis se ha completado con la evaluación de la existencia, o no, de transferencia del riesgo operacional a la entidad concesionaria, en los términos exigidos en los artículos 14 y 15 de la LCSP.

En la evaluación del proyecto se estudia, en su caso, 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 por el la entidad concesionaria.

El informe finaliza con un apartado de conclusiones.

4. DESARROLLO DEL ANÁLISIS

4.1. Aspectos económico-financieros presentados en el proyecto

A partir de la documentación aportada en el expediente del proyecto de contrato de concesión de servicios objeto de este análisis, podemos destacar los siguientes aspectos económico-financieros que se irán desarrollando en posteriores apartados del presente informe:

- a) El estudio de viabilidad aportado por la Consejería de Bienestar establece que, para este proyecto concesional, se estima realizar una **inversión inicial** de 44.000 euros, que se corresponde con la relación mínima de mobiliario y utensilios⁴ que debe aportar la entidad adjudicataria. Los locales de cocina y de cafetería-comedor son puestos a disposición de la entidad concesionaria por la Administración.
- b) Por otro lado, en la documentación presentada se establece una previsión de ingresos y de gastos para el período concesional, distinguiéndose:
 - o **Ingresos:** como ya se ha mencionado, están compuestos por aquellos considerados como **variables**, de origen privado, y que provienen de la prestación de los servicios de cafetería, comedor y gestión de máquinas expendedoras a los usuarios potenciales, los cuales representan el 97,63% del total de los ingresos de la entidad concesionaria; y por ingresos considerados **fijos**, de origen público, que provienen de la aportación que realiza la Administración a la concesionaria como pago en especie por los costes derivados de los consumos de agua, energía eléctrica y climatización,

⁴ Según establece el PPT, la empresa adjudicataria deberá proceder a la dotación e instalación del mobiliario completo de las salas de cafetería, comedor y cocina y de los aparatos electrodomésticos, maquinaria y todo tipo de utensilios que estime necesarios y convenientes para la adecuada prestación del servicio. Dicho pliego detalla la relación de mobiliario y utensilios mínimos a dotar por la concesionaria para iniciar el servicio.

Asimismo, dicho pliego recoge que la empresa concesionaria deberá instalar, al menos: una máquina expendedora de aperitivos y bollería, dos máquinas de café e infusiones y una máquina de agua y refrescos.



procedentes de la explotación de la cafetería, comedor y gestión de máquinas expendedoras, suponiendo estos el 2,37% de los ingresos de la entidad concesionaria.

- **Costes:** se componen de un 28,94% de **costes variables** y de un 71,06% de costes fijos. Los costes variables corresponden a los aprovisionamientos y otros gastos, mientras que la parte fundamental de los **costes fijos** está representada por los de costes de personal que suponen el 66,49% de los costes concesionales. La otra parte de los costes fijos corresponden a los gastos corrientes, que suponen el 4,57% de los costes de la concesión, aquí se han incluido los costes cuyo pago asume la Administración y que ya se han identificado anteriormente (esta Oficina considera que esta partida es, a su vez, un gasto y un ingreso para la entidad concesionaria).

4.2. Ingresos y sistema de retribución a la entidad concesionaria

4.2.1. Calidad de la previsión de demanda

La Consejería de Bienestar Social ha efectuado una previsión de la demanda potencial de usuarios, para los cinco cursos que comprende el periodo de duración máxima del contrato, tomando como referencia el último contrato del servicio de cafetería del edificio sede de las Consejerías de Sanidad y Bienestar Social.

Según se indica en la documentación presentada, el análisis de la demanda revela patrones de consumo de los usuarios que están ligados a las distintas horas del día. Así, durante las primeras horas de funcionamiento del edificio, se observa un predominio en la demanda de cafés para llevar o para consumo inmediato. A media mañana, se aprecia un incremento en la solicitud de desayunos compuestos, que combinan alimentos y bebidas. Al mediodía, la demanda se focaliza en menús, tanto para consumo en el local como para llevar.

De este modo, los servicios considerados han sido los de cafetería al comienzo de la mañana, cafetería de media mañana y hasta el final de la jornada, servicio de comedor y servicio de máquinas expendedoras.

Con base en lo anterior, para estimar la demanda de los potenciales usuarios de los servicios de cafetería y comedor, la Administración ha considerado las siguientes variables:

- El número medio de usuarios por día para cada tipo de servicio.
- El número de días de prestación de servicio al año (247 días).
- La consumición diaria media por usuario, en función de los precios máximos de licitación de los distintos productos.

Los clientes potenciales serían el personal que presta sus servicios en las Consejerías de Sanidad y de Bienestar Social (aproximadamente 425 personas), así como los que provienen de centros escolares u otros organismos próximos al edificio.

Con esta información la Administración ha obtenido la estimación anual de la demanda del servicio, representada en la siguiente tabla:



IMPORTE NETO ANUAL DE LA CIFRA DE NEGOCIOS (IVA excluido)				
SERVICIO	Nº CLIENTES DIARIOS	IMPORTE CONSUMO MEDIO	Nº DÍAS DE SERVICIO	TOTAL
Cafetería comienzo de la mañana	50	1,50	247	18.525,00
Cafetería resto de la jornada	85	3,28		68.864,00
Comedor	60	8,10		120.042,00
Máquinas expendedoras	40	1,09		10.769,00
		TOTAL		218.200,00

Tabla 1: Importe neto anual de la cifra de negocios

Asimismo, ha considerado que, durante los 2 años de plazo de la concesión (con la posibilidad de establecer hasta tres años más de prórroga), el valor de la demanda permanece constante.

No obstante, como se analizará en un apartado posterior de este informe, la Administración reconoce la posibilidad de que puedan producirse variaciones en el número estimado de usuarios diarios.

En este sentido, aunque la hipótesis adoptada por la Consejería de Bienestar Social, que considera la demanda estable durante todo el periodo concesional, se valora como correcta debido a la corta duración de dicho periodo y teniendo en cuenta la posibilidad de que esta pueda sufrir variaciones, en opinión de esta Oficina hubiese sido útil contar con más información sobre el comportamiento de dicha demanda para el presente estudio. En cualquier caso, no se plantean objeciones al método de estimación de la demanda realizado por la Consejería de Bienestar Social, ya que, en términos generales, se considera que ha sido cuantificada de forma razonable, lo que ha permitido llevar a cabo el análisis objeto de este informe.

4.2.2. Análisis de la estimación de ingresos.

A partir de la documentación aportada por la Administración, y tras el análisis de la demanda llevado a cabo en el apartado anterior, se puede inferir, respecto a las fuentes de ingresos de la entidad concesionaria, que estas podrán proceder de:

- **Ingresos de origen privado:** procedentes de la prestación de los servicios de cafetería, comedor y gestión de máquinas expendedoras de productos alimenticios y refrescos a los usuarios potenciales. Representan el 97,63% del total de los ingresos de la entidad concesionaria y suponen una cuantía anual de 218.200 € euros sin IVA. Se consideran **ingresos variables**.
- **Ingresos de origen público:** derivados de la aportación de la Administración a la concesionaria como pago en especie por los costes derivados de los consumos de agua, energía eléctrica y climatización y proceden de la explotación de la cafetería, comedor y gestión de máquinas expendedoras. Estos ingresos representan el 2,37% de los ingresos totales a percibir por la entidad concesionaria y se valoran en 5.292,51 euros anuales (IVA excluido). Se consideran **ingresos fijos**.



Con base en todo lo anterior, la estructura de ingresos de la concesión queda recogida en el siguiente gráfico, donde se representan valores enteros:

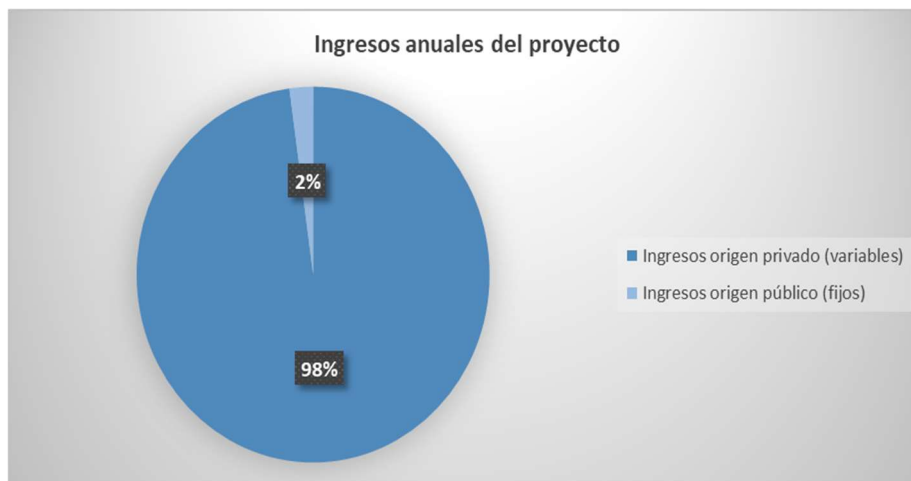


Gráfico 1: Ingresos anuales del proyecto.

Teniendo en cuenta los elementos expuestos, esta Oficina considera suficiente, para elaborar el estudio económico, la estimación de ingresos realizada por la Consejería de Bienestar Social.

4.3. Estimación de costes e inversiones

Como se mencionó en un apartado anterior, la concesión analizada contempla una **inversión inicial** de 44.000 euros, correspondiente al mobiliario y utensilios mínimos que debe proporcionar la entidad concesionaria. La documentación proporcionada por la Administración detalla la trazabilidad de estas inversiones, indicando el número de unidades requeridas y sus precios unitarios, y clasificándolas según su destino en la zona de barra y la zona de cocina.

Por lo que se refiere a los **costes de explotación** se incluyen las siguientes categorías:

- a. **Costes de personal:** se trata de la partida más relevante de la estructura de costes, suponiendo el 66,49% de los costes totales de la entidad concesionaria. Se consideran costes fijos.

La Consejería de Bienestar Social los ha calculado a partir del número de trabajadores necesarios para prestar el servicio, según lo dispuesto en el Convenio Colectivo Provincial de Hostelería de Toledo (número de convenio 45000235011981), y considerando los costes relativos al absentismo (5%) y seguridad social (33%).

Según se establece en los pliegos, el personal obligatorio mínimo para la prestación de los servicios contratados es de cinco personas, a jornada completa, en las siguientes categorías: 1 cocinero o cocinera, 1 ayudante de cocina y 3 camareros o camareras.



- b. **Aprovisionamientos y otros gastos:** esta partida constituye el 28,94% de los costes totales de la entidad concesionaria. Se consideran costes variables.

Para su estimación, la Consejería de Bienestar Social ha considerado que, dado que la actividad que se pretende contratar es susceptible de inclusión en el régimen de estimación objetiva del IRPF, esta se ha calculado a partir del rendimiento a efectos de pago fraccionado del IRPF según el módulo de cálculo de la web de la Agencia Tributaria para el modelo 131. Una vez especificados los módulos de cada uno de los conceptos de dicho modelo, la Agencia Tributaria estima un rendimiento a efectos de pago fraccionado del IRPF. Por lo tanto, una vez ya se han estimado los ingresos y el resto de conceptos de gasto, se ha determinado el coste de los aprovisionamientos y otros gastos (seguro, gastos de gestión, financieros...) ⁵ como la diferencia entre el total de ingresos y la suma del rendimiento anterior y los gastos ya estimados. En el Anexo III del presente informe se detalla el cálculo referido.

- c. **Gastos corrientes:** considerados costes fijos, representan el 4,57% de los costes totales del proyecto. Se incluyen en esta partida el resto de costes, en particular los siguientes:

- Gastos de mantenimiento y limpieza: estos gastos incluyen los costes relacionados con la limpieza, como la desinfección, desratización y desinsectación, así como los costes de mantenimiento y conservación de los locales, instalaciones, muebles, enseres y equipos que la Administración pone a disposición de la entidad adjudicataria. Equivalen al 1,85% de los costes totales de la entidad concesionaria.
- Consumos de agua, energía eléctrica y climatización que proceden de la explotación de la cafetería, comedor y gestión de máquinas expendedoras, cuyo pago es asumido por la Consejería de Bienestar Social, considerándose dicho gasto, a su vez, como un ingreso que obtiene la entidad concesionaria, representado el 2,75% de sus costes.

En el gráfico siguiente, con valores enteros, se representa la distribución anual de los costes concesionales:

⁵ Aunque estos gastos podrían clasificarse como fijos, debido a su baja relevancia y a que la Consejería de Bienestar los ha incluido junto a la partida de aprovisionamientos, se consideran variables para los fines del análisis.



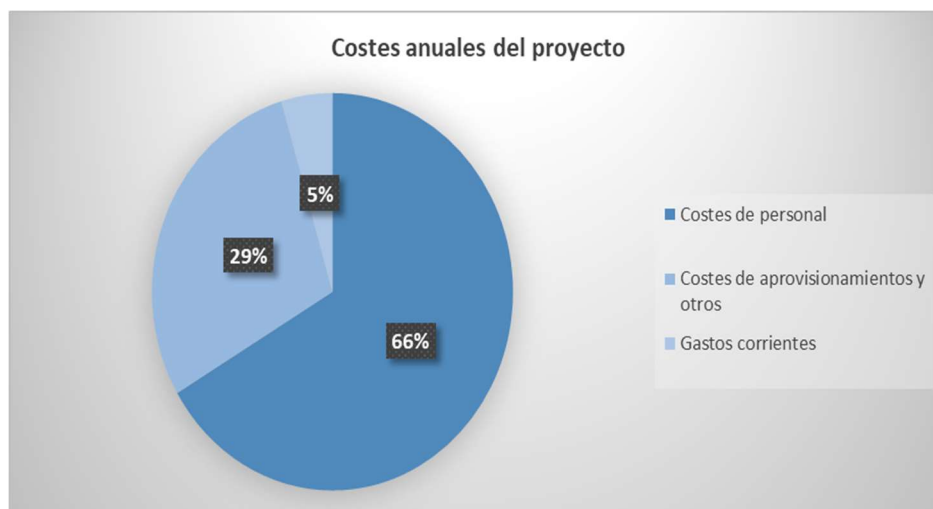


Gráfico 2: Costes anuales del proyecto

Se puede observar que el componente económico más relevante de la estructura de costes lo constituyen los “costes de personal”, que representan el 66% del total de costes del proyecto concesional. Le siguen los “costes de aprovisionamientos y otros gastos”, que equivalen al 29% del total. Con un 5%, correspondiente a los “gastos corrientes”, se completa la estructura de costes.

Con la información proporcionada, esta Oficina considera adecuada la estimación de costes realizada por la Consejería de Bienestar Social para la elaboración del estudio económico.

4.4. Análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto.

Escenario base

En el informe de viabilidad presentado por la Administración, se incluye un escenario base en el que se calculan los flujos de caja descontados, el valor actualizado neto (VAN)⁶ y la rentabilidad operativa. Este escenario base se ha elaborado con las siguientes hipótesis:

- Respecto a la proyección de la demanda, se ha considerado que su valor permanece constante durante los años de prestación del servicio.
- De igual manera, se ha considerado también la proyección de costes constante para todo el periodo de la concesión.

⁶ El Valor Actualizado Neto (VAN) es una herramienta financiera utilizada para evaluar la rentabilidad de una inversión o proyecto. Se calcula descontando todos los flujos de caja futuros esperados al valor presente, utilizando una tasa de descuento específica.



- Para calcular el valor actualizado neto (VAN), se consideran los ingresos y gastos anuales, actualizados a 2025 según la tasa de descuento⁷. Esta tasa se obtiene promediando la rentabilidad mensual de las obligaciones a 10 años de los últimos seis meses, más 200 puntos básicos. Este cálculo se realiza conforme al [Real Decreto 55/2017](#), de 3 de febrero, que desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (artículo 10). La tasa de descuento aplicada por la Administración es del 5,03% (datos publicados en febrero de 2025).

De este modo, la Administración ha obtenido los datos presentados en la siguiente tabla:

CONCEPTO	CUANTÍA
INGRESOS	218.200,00
TOTAL INGRESOS	218.200,00
PERSONAL	127.950,00
APROVISIONAMIENTOS	55.701,99
GASTOS CORRIENTES	3.500,00
AMORTIZACIÓN	8.800,00
TOTAL GASTOS	195.951,99
RESULTADO DEL FLUJO DE CAJA	22.248,01
RENTABILIDAD OPERATIVA	10,20%

CONCEPTO	AÑO 1	AÑO 2	PRORROGA 1	PRORROGA 2	PRORROGA 3
FLUJOS DE CAJA DESCONTADOS (5,03%)	21.182,53	20.168,07	19.202,20	18.282,59	17.407,02
VALOR ACTUAL NETO (VAN)					96.242,41

Tabla 2: Cálculo del VAN, rentabilidad operativa y flujos de caja descontados

Escenario base ajustado

A partir de los datos expuestos, esta Oficina ha elaborado un escenario base ajustado para los cinco años de duración máxima de la concesión, que puede considerarse más probable, para ello se han adoptado las siguientes hipótesis:

- Se mantiene la hipótesis de la Administración que determina el valor de proyección de la demanda constante durante todo el periodo concesional.

⁷ Este contrato tiene una duración máxima de 5 años y, aunque no es necesario analizar el periodo de recuperación de la inversión, ya que ni éste ni la rentabilidad de la entidad concesionaria están limitados por las previsiones del artículo 29.6 de la [LCSP](#) y del artículo 10 del [Real Decreto 55/2017](#), se ha calculado la tasa de descuento con el objetivo de informar sobre los flujos de caja descontados y obtener el VAN del proyecto.



- Se considera un incremento anual de los costes concesionales⁸, acorde a datos estimados de inflación (IPC)⁹.
- Aunque la amortización es un gasto contable que refleja la depreciación de los activos a lo largo del tiempo, no se considera un flujo de caja real. Por lo tanto, no se incluye directamente en el cálculo del valor actualizado neto (VAN). En cambio, la inversión inicial sí se incluye en dicho cálculo, pues representa un desembolso de capital tangible.

Para obtener la tasa de descuento se han tenido en cuenta los siguiente valores:

Determinación de la Tasa de Descuento (b)

Rentabilidad Mensual de las Obligaciones a 10 años

nov-24	dic-24	ene-25	feb-25	mar-25	abr-25	Promedio
3,06	2,89	3,17	3,10	3,39	3,30	3,15

Tasa a Aplicar. Promedio últimos 6 meses + 200 puntos básicos según Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Art.10.

5,15%

Tabla 3: Determinación de la Tasa de Descuento (b)

Los resultados obtenidos son mostrados en la siguiente tabla, en la que se incluyen los ingresos previstos, costes previstos, margen operativo neto, rentabilidad operativa neta, flujos de caja descontados y VAN.

Año	Ingresos previstos	Costes previstos	Margen operativo	Rentab. operativa	Amortización	Margen operativo neto	Rentab. operativa neta	Flujos de caja operativos	Inversiones	Flujos de caja con inversión	Flujos de caja descontados (Tasa 5,15%)	Flujos de caja descontados acumulados
0									-44.000,00	-44.000,00	-44.000,00	-44.000,00
1	218.200,00	-187.151,99	31.048,01	14,23%	-8.800,00	22.248,01	10,20%	31.048,01		31.048,01	29.527,35	-14.472,65
2	218.200,00	-190.707,88	27.492,12	12,60%	-8.800,00	18.692,12	8,57%	27.492,12		27.492,12	24.865,07	10.392,42
3	218.200,00	-194.522,04	23.677,96	10,85%	-8.800,00	14.877,96	6,82%	23.677,96		23.677,96	20.366,51	30.758,93
4	218.200,00	-198.607,00	19.593,00	8,98%	-8.800,00	10.793,00	4,95%	19.593,00		19.593,00	16.027,43	46.786,36
5	218.200,00	-202.976,35	15.223,65	6,98%	-8.800,00	6.423,65	2,94%	15.223,65		15.223,65	11.843,29	58.629,65
Total	1.091.000,00	-973.965,25	117.034,75	10,73%	-44.000,00	73.034,75	6,69%	117.034,75	-44.000,00	73.034,75	58.629,65	
											VAN	

Tabla 4: Escenario base ajustado

⁸ Para este proyecto concesional, los costes de suministros (consumos de agua, gas y electricidad) también se consideran ingresos de la entidad concesionaria. Por lo tanto, no se han tenido en cuenta en los escenarios obtenidos, ya que sus valores se compensan con signos opuestos y no influyen en el resultado.

⁹ Fuente: Banco de España y Funcas (2026: 1.9%; 2027: 2%; 2028: 2.1%, y 2029: 2.2%).

En este escenario base ajustado el VAN del proyecto es de **58.629,65 euros** y la rentabilidad operativa neta del proyecto concesional sería del **6,69%**.

Punto muerto del escenario base ajustado

Por otra parte, esta Oficina ha calculado el **punto muerto** del proyecto concesional para este escenario, es decir, aquel descenso de la demanda de los servicios objeto del contrato que provocaría una reducción de los ingresos y de los costes variables (aprovisionamientos) que hace que el VAN del proyecto fuese cero y, por tanto, un mayor descenso conllevaría pérdidas para la entidad concesionaria, desde el punto de vista económico-financiero.

La representación del cálculo del punto muerto descrito es la siguiente:

Año	Ingresos previstos	Costes fijos previstos	Costes variables previstos	Margen operativo	Rentab. operativa	Amortización	Margen operativo neto	Rentab. operativa neta	Flujos de caja operativos	Inversiones	Flujos de caja descontados (Tasa 5,15%)	Flujos de caja descontados acumulados
0										-44.000,00	-44.000,00	-44.000,00
1	199.694,87	-131.450,00	-50.977,90	17.266,97	8,65%	-8.800,00	8.466,97	4,24%	17.266,97		16.421,27	-27.578,73
2	199.694,87	-133.947,55	-51.946,48	13.800,84	6,91%	-8.800,00	5.000,84	2,50%	13.800,84		12.482,08	-15.096,65
3	199.694,87	-136.626,50	-52.985,41	10.082,95	5,05%	-8.800,00	1.282,95	0,64%	10.082,95		8.672,81	-6.423,84
4	199.694,87	-139.495,66	-54.098,11	6.101,10	3,06%	-8.800,00	-2.698,90	-1,35%	6.101,10		4.990,81	-1.433,03
5	199.694,87	-142.564,56	-55.288,27	1.842,04	0,92%	-8.800,00	-6.957,96	-3,48%	1.842,04		1.433,02	-0,00
Total	998.474,35	-684.084,27	-265.296,18	49.093,90	4,92%	-44.000,00	5.093,90	0,51%	49.093,90	-44.000,00	0,00	
											VAN	

Tabla 5: Punto muerto del escenario base ajustado.

Este punto muerto se alcanzaría en el caso de que se produzca una disminución de la demanda de un **8,48%**, por lo tanto, con variaciones anuales de estas características en la demanda del servicio, la entidad concesionaria obtendría una rentabilidad nula en el periodo de duración del contrato. Este descenso puede anticiparse dentro de las "condiciones normales de funcionamiento", dado que no se puede garantizar la ausencia de fluctuaciones, en estos términos, en el número de usuarios y/o en el consumo por usuario. En consecuencia, la entidad concesionaria podría incurrir en pérdidas.

4.5. Revisión del plazo establecido para el proyecto. Verificación del periodo de recuperación de la inversión.

Este proyecto de concesión, tal como se ha expuesto en el presente informe, tiene una duración máxima de cinco años: dos años de contrato más una posible prórroga de tres años adicionales. Por lo tanto, el plazo no sobrepasa los cinco años, no siendo necesario analizar el periodo de



recuperación de la inversión para justificar la duración establecida en el contrato, conforme a lo dispuesto en el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP¹⁰.

Debe señalarse al respecto que, en el proyecto objeto de análisis, la Administración contratante ha incluido inversiones en inmovilizado (mobiliario y utensilios). Según el análisis realizado en el escenario base ajustado del apartado anterior, estas inversiones se recuperarían en el segundo año de la concesión. No obstante, para el caso objeto de análisis, y como se ha indicado, no es necesario justificar el período de recuperación de inversiones en un plazo superior a cinco años.

En definitiva, se puede concluir que plazo establecido para el proyecto de concesión se encuentra dentro del máximo¹¹ que establece el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP.

4.6. Análisis de transferencia del 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 a la entidad concesionaria 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 a la entidad concesionaria del riesgo operacional, en la explotación de un servicio, debe abarcar el riesgo de demanda o de suministro, o ambos, entendiendo por riesgo de demanda el que se debe a la demanda real del servicio objeto del contrato y por riesgo de suministro el relativo al suministro de los servicios

¹⁰ En este apartado del artículo 29 de la LCSP se establece que: “Los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios tendrán un plazo de duración limitado, el cual se calculará en función de las obras y de los servicios que constituyan su objeto y se hará constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Si la concesión de obras o de servicios sobrepasara el plazo de cinco años, la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el la entidad concesionaria recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos.”

¹¹ Dicho precepto establece lo siguiente: “Los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios tendrán un plazo de duración limitado, el cual se calculará en función de las obras y de los servicios que constituyan su objeto y se hará constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

(...) Si la concesión de obras o de servicios sobrepasara el plazo de cinco años, la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos.

(...) En cualquier caso, la duración de los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios a la que se refiere el segundo párrafo del presente apartado, no podrá exceder, incluyendo las posibles prórrogas, de:

(...) b) Veinticinco años en los contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio no relacionado con la prestación de servicios sanitarios.”



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 debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado. 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 determinado o la ausencia de pérdidas.

En este sentido, los pliegos aportados se refieren a la transferencia del riesgo operacional a la entidad concesionaria en los siguientes términos:

“De conformidad con lo establecido el artículo 15 de la LCSP el derecho a explotar los servicios objeto de concesión implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en los términos establecidos en el apartado cuarto del artículo 14 para el contrato de concesión de obras.

Asimismo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 285.1 letra c) de la citada LCSP, se produce efectivamente, un traslado del riesgo operacional al adjudicatario, en primer lugar porque no se prevé que la Administración abone un precio al concesionario como contraprestación de los servicios que éste presta, sino que la contrapartida y remuneración del concesionario se encuentra en los rendimientos que éste pueda obtener de la explotación del servicio, en los términos exigidos en el PPT y por los precios de adjudicación del contrato que abonen los usuarios de dicho servicio. En segundo lugar, la Administración no garantiza una remuneración fija o rentabilidad mínima a la empresa, de tal modo que transfiere los riesgos de la explotación al concesionario.

El presente contrato se ejecuta a riesgo y ventura del concesionario en todas sus fases y con la adjudicación del contrato se transferirá al concesionario el riesgo operacional que conlleva la explotación del servicio, que es el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado y que, en este caso concreto, incluye el riesgo de demanda o explotación económica del servicio. La Administración contratante no garantiza al concesionario que en condiciones normales de funcionamiento vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir todos los costes que haya contraído. El régimen económico del presente contrato no garantiza al concesionario unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y costes que el mismo deba asumir para la adecuada ejecución del contrato.

La Administración contratante está exenta de indemnizar al concesionario por las pérdidas o menor beneficio que pudieran producirse como consecuencia de cualquier clase de acontecimiento de índole interna o externa que incida en el ámbito del servicio, siempre que no



se trate de un incumplimiento imputable a la Administración, conforme a lo dispuesto en los pliegos y normativa que regula el presente contrato.”

Por otro lado, el informe sobre viabilidad indica lo siguiente: “(...) Los clientes potenciales serían el personal que presta sus servicios en las Consejerías de Sanidad y de Bienestar Social (aproximadamente 425 personas), así como el de centros escolares u otros organismos próximos al edificio.

No obstante, se reconoce la existencia de un riesgo de demanda, derivado principalmente de la ausencia de una garantía por parte de la Administración con respecto a la percepción de ingresos por parte de la entidad prestadora del servicio. Este riesgo, además, podría verse afectado por las siguientes circunstancias:

Competencia existente: el edificio donde se ubicará la cafetería se encuentra en la Av. de Francia, de Toledo. La presencia de cafeterías y restaurantes en la zona circundante representa una competencia directa para el servicio objeto del contrato. Así, en la actualidad se encuentran abiertos 4 establecimientos en zonas muy próximas al edificio de la Consejería, y en un radio un poco mayor, aunque también cercano, como es la Ronda de Buenavista o la Avenida de Europa, hay más locales.

Disponibilidad de locales: La existencia de locales comerciales vacantes con potencial para albergar establecimientos similares constituye un factor de riesgo. El hecho de que algunos de estos locales hayan sido previamente ocupados por cafeterías que cesaron su actividad sugiere una vulnerabilidad inherente al modelo de negocio que se pretende licitar.

Teniendo en cuenta lo anterior, y una vez realizados los análisis de la demanda, de los ingresos y de los costes previstos para este proyecto, considerando el escenario base ajustado que ha sido expuesto previamente, se realizan las siguientes observaciones:

- La propia estructura de ingresos y costes de la concesión delimita en este contrato un potencial riesgo de demanda, ya que el 97,63% de los ingresos concesionales van a depender de la demanda del servicio, no pudiendo calificarse dicho riesgo como meramente nominal o desdeñable.
- Además de las características de los ingresos mencionadas anteriormente, se debe tener en cuenta que aquellos provenientes de los usuarios potenciales (prácticamente la totalidad de los ingresos) están abiertos a posibles bajadas en las ofertas económicas que realicen los licitadores¹².
- La entidad concesionaria debe asumir una cuantía específica en concepto de inversión inicial. Además, existen significativos costes operativos que deben cubrirse, tales como los costes de personal y aprovisionamientos. El 71,06% de estos costes son de carácter fijo, con un considerable peso del gasto estimado en personal. Estos costes fijos son esenciales para garantizar la calidad de los servicios de restauración, los cuales deben

¹² En las hojas de cálculo del informe de viabilidad proporcionado por la Administración, se incluyen datos de licitaciones anteriores. En este sentido, esta Oficina ha podido verificar una reducción promedio del 12% en los precios máximos unitarios de licitación.



ofrecerse a un precio determinado, con limitación de horarios y sin posibilidad de ser modulados por la entidad concesionaria en función de la demanda. Los costes variables, que representan el 28,94% del total de costes del proyecto, tampoco son desdeñables.

- Por otro lado, una reducción de la demanda superior al 8,48%, que podría ocurrir en “condiciones normales de funcionamiento”, considerando que no es posible garantizar la ausencia de fluctuaciones, en dichos términos, en el número de usuarios y/o en el consumo por usuario, llevaría a la entidad concesionaria a afrontar pérdidas.

En suma, se puede concluir que existe la suficiente incertidumbre como para entender que, de acuerdo con lo establecido en la Ley, existe transferencia de riesgo operacional, fundamentado en la existencia de riesgo de demanda y que dicho riesgo no es meramente nominal o desdeñable.

5. EVALUACIÓN DEL PROYECTO

Teniendo en cuenta el presente análisis, 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 la entidad concesionaria.

5.1. Idoneidad del modelo de concesión

En la documentación que ha sido aportada por la Consejería de Bienestar Social, se indica lo siguiente:

“La necesidad administrativa específica que se pretende satisfacer con el contrato que se propone es proporcionar, dentro del propio edificio que constituye la sede de las Consejerías de Bienestar Social y de Sanidad, un servicio de cafetería y comedor dirigido fundamentalmente al personal de ellas dependiente. Actualmente, el personal que trabaja en el edificio es de aproximadamente 425 personas, por lo que poner a su disposición, dentro del edificio, un servicio de cafetería y comedor de acceso directo, con un amplio horario de atención al público, atención inmediata y precios más económicos, contribuirán al mejor desarrollo de sus funciones, permitiendo a dicho personal realizar una pausa en su jornada de trabajo sin necesidad de desplazarse fuera del centro de trabajo, a la vez que contar con un servicio de comedor que les permitirá organizar su jornada de trabajo de forma más flexible y conciliadora con su vida familiar. De forma complementaria la prestación del servicio de cafetería y comedor podrá extenderse al personal de otras Consejerías y al público, en general, lo que previsiblemente incrementará los rendimientos del negocio y con ello la calidad de su prestación.”

Considerando lo anterior, y en relación con el estudio de viabilidad aportado por la Administración contratante, el artículo 247 de la LCSP establece que el citado estudio deberá contener la justificación de las ventajas cuantitativas y cualitativas que aconsejan la utilización del contrato de concesión frente a otros tipos contractuales.

Pese a no haber sido introducido adicionalmente un análisis cuantitativo acerca de la idoneidad de la utilización de la concesión como modelo de contratación para el proyecto, tratándose de un servicio que se viene prestando desde hace años y cuya necesidad está acreditada, así como considerando la información aportada por la Consejería de Bienestar Social, y el análisis

pág. 22



realizado en el punto anterior del presente informe, el cual determina la existencia de transferencia del riesgo operacional a la entidad concesionaria, se emite una opinión favorable acerca de la idoneidad de la utilización de la tipología de contrato de concesión de servicios, encajando las características del proyecto con los requisitos y las previsiones establecidas en el artículo 15 de la LCSP.

5.2. Razonabilidad de la relación entre rentabilidad y riesgo del proyecto.

Tal y como se ha expuesto anteriormente en el análisis de hipótesis de ingresos variables del proyecto, a los cinco años de concesión, incluyendo hasta tres años de prórroga, para el escenario base ajustado, considerado más probable, se obtiene un VAN de **58.629,65 euros** y una rentabilidad operativa neta para dicho proyecto del **6,69%**.

Este dato, que indica la rentabilidad operativa neta, se obtiene como el cociente: Resultado económico neto/Cifra neta de negocios.

Para permitir la comparativa de la rentabilidad del proyecto, dado que este requiere la realización de inversiones por la entidad concesionaria, se ha tomado la información de los ratios sectoriales de las sociedades no financieras, facilitada por la Central de Balances del Banco de España y referida a los últimos años para el sector de actividad "156 Servicios de comidas y bebidas" de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE). Una vez seleccionado el ratio "Resultado económico neto/Cifra neta de negocios" se obtiene la siguiente tabla¹³:

AÑO	Q1	Q2	Q3
2023	-1,1	2,76	8,28
2022	-2,98	2	7,32
2021	-1,97	3,34	11,06
2020	-23,38	-6,44	1,57
2019	-2,21	1,59	5,39
2018	-2,71	1,31	4,89
2017	-3,74	1,21	4,77
2016	-4,86	0,97	4,34
2015	-5,6	0,84	3,99
2014	-8,43	0,35	3,27
Media últimos 10 años sin 2020	-3,73	1,60	5,92

Tabla 6: Ratios del sector de actividad "156 Servicios de comidas y bebidas". Fuente: Central de Balances del BdE.

A la vista de la tabla anterior, y descartando el dato registrado en 2020 por el efecto producido por el Covid-19, el dato del 6,69% que se ha obtenido en el análisis realizado, se sitúa moderadamente por encima del tercer cuartil. Esto indica que el proyecto concesional, teniendo en cuenta los datos facilitados por la Administración, presenta una estimación del rendimiento financiero superior al de la mayoría de las empresas comparables de sector.

¹³ Puede consultarse esta información en: [Base de datos RSE - Bases de datos y aplicaciones - Central de Balances - Áreas de actuación - Banco de España \(bde.es\)](https://www.bde.es/bases-de-datos-rse/)



Sin embargo, no se sitúa entre las empresas con la rentabilidad más elevada, que se encontrarían significativamente por encima del tercer cuartil.

En cualquier caso, esta rentabilidad es razonable dado el nivel de riesgo de demanda asumido y considerando el impacto que posibles reducciones en las ofertas económicas de los licitadores podrían tener en la cifra estimada de rentabilidad operativa.

Atendiendo a los riesgos expuestos en los apartados anteriores, calculados con base en los datos y estimaciones facilitadas por la Consejería de Bienestar Social, y con las consideraciones que esta Oficina ha estimado oportunas, se concluye que la rentabilidad económico-financiera del proyecto y resto de indicadores económicos se encuentran dentro de los límites de la sostenibilidad conforme al periodo de duración de la concesión.

6. CONCLUSIONES

De conformidad con el estudio efectuado acerca de la solicitud formulada por la Consejería de Bienestar Social, en relación con la licitación prevista del contrato de *“Concesión del servicio de cafetería, comedor y gestión de máquinas expendedoras de productos alimenticios y refrescos del edificio sede de los servicios centrales de la Consejería de Bienestar Social y de la Consejería de Sanidad”*, se exponen las conclusiones siguientes:

- En términos generales, se considera que tanto la solicitud como los documentos que la acompañan han sido suficientes para elaborar el presente informe preceptivo de evaluación básica, conforme a lo previsto en el artículo 4 de la Orden 112/2023.
- No existen objeciones al plazo de dos años de duración prevista del contrato, prorrogable por otros tres más, ya que dicho plazo se encuentra dentro del máximo que establece el apartado 6 del artículo 29 de la LCSP.
- En referencia al riesgo operacional transferido a la entidad concesionaria, de acuerdo con la información facilitada y los análisis realizados en este informe, se concluye que existe riesgo de demanda, y que este no se considera meramente nominal o desdeñable en condiciones normales de funcionamiento. Todo esto, habiendo tenido en consideración la configuración de los ingresos y costes a los que tiene que hacer frente la entidad concesionaria.
- Con base en la información facilitada por la Consejería de Bienestar Social, y con las consideraciones que esta Oficina ha estimado oportunas, se concluye que la rentabilidad económico-financiera del proyecto y resto de indicadores económicos están razonablemente equilibrados con el riesgo asumido en la concesión durante los cinco años de plazo máximo de la misma.



ANEXO I: DOCUMENTACIÓN DEL EXPEDIENTE APORTADA CON LA SOLICITUD DE INFORME

1. Documentación aportada junto a la solicitud de informe el 27 de febrero de 2025:

- Informe de viabilidad.
- Memoria explicativa del objeto del expediente de contratación.
- Propuesta de pliego de prescripciones técnicas particulares (PPT).
- Propuesta de pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP)

2. Documentación adicional aportada en correo del 11 de marzo de 2025, tras requerimiento de esta Oficina:

- Solicitud de informe firmada por la Secretaria General de la Consejería de Bienestar Social.
- Informe de viabilidad (modificado).
- Archivo Excel del informe de viabilidad.



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): B7CF74C371C9553350EBED

ANEXO II: CÁLCULO DEL VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

La Consejería de Bienestar Social ha calculado el valor estimado del contrato objeto de análisis en este informe de la siguiente manera:

1º) La cifra correspondiente al importe neto anual de la cifra de negocios se ha estimado distinguiendo entre cuatro tipos de servicio, según recoge la siguiente tabla:

IMPORTE NETO ANUAL DE LA CIFRA DE NEGOCIOS (IVA excluido)				
SERVICIO	Nº CLIENTES DIARIOS	IMPORTE CONSUMO MEDIO	Nº DÍAS DE SERVICIO	TOTAL
Cafetería comienzo de la mañana	50	1,50	247	18.525,00
Cafetería resto de la jornada	85	3,28		68.864,00
Comedor	60	8,10		120.042,00
Máquinas expendedoras	40	1,09		10.769,00
		TOTAL		218.200,00

A partir de la cifra resultante, la estimación del importe neto de cifra de negocios en 5 años (2 de contrato más 3 de prórroga) sería de **1.091.000 euros**.

2º) Dado que los gastos correspondientes al consumo de agua, de energía eléctrica y de climatización correrán a cargo de la Administración, se procede a la cuantificación de dichos gastos de la siguiente manera:

En primer lugar, se obtienen los diferentes gastos del sistema de información económico-financiera de la JCCM, relativos al ejercicio 2024, según la naturaleza del gasto, para todo el edificio sede de las Consejerías de Bienestar Social y Sanidad.

Gasto	subconc	TOTAL GASTO (con IVA)	TOTAL GASTO (Sin IVA)
		EDIFICIO	EDIFICIO
Luz	22100	218.897,84	180.907,31
Agua	22101	30.018,66	24.808,81
Gas	22102	129.238,43	106.808,62
		378.154,93	312.524,74

En segundo lugar, se realiza un prorrateo de los gastos anteriores en función de la superficie del edificio sede y la de la cafetería, excluyendo de dicho cálculo el importe del IVA.

M2 EDIFICIO	M2 CAFETERÍA	% CAFETERÍA
28.167,00	477,00	1,69%

Así, se han obtenido los siguientes gastos a cargo de la Administración:



<i>Gasto</i>	<i>subconc</i>	TOTAL GASTO (Sin IVA) <i>CAFETERÍA</i>
Luz	22100	3.063,61
Agua	22101	420,13
Gas	22102	1.808,77
		5.292,51

Esta cuantía calculada, para los 5 años de plazo máximo de la concesión, sería de **26.462,55 euros**.

Con los datos obtenidos, y tal como se ha señalado en los párrafos anteriores, la Consejería de Bienestar Social ha calculado el valor estimado del contrato, considerando los 2 años de duración de este (más los 3 años de prórroga). El valor estimado del contrato se resume en el siguiente cuadro:

Importe neto cifra de negocios	Importe suministros y servicios puestos a disposición del concesionario	VALOR ESTIMADO
1.091.000,00	26.462,55	1.117.462,55



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): B7CF74C371C9553350EBED

ANEXO III: CÁLCULO DEL COSTE DE LOS APROVISIONAMIENTOS Y OTROS GASTOS.

Estos costes han sido obtenidos por la Consejería de Bienestar Social de la siguiente forma:

Dado que la actividad que se pretende contratar es susceptible de inclusión en régimen de estimación objetiva en el IRPF, se ha calculado a partir del rendimiento a efectos de pago fraccionado del IRPF según el módulo de cálculo de la web de la Agencia Tributaria para el modelo 131. Una vez especificados los módulos de cada uno de los conceptos de dicho modelo, la Agencia Tributaria estima un rendimiento a efectos de pago fraccionado del IRPF, por lo que una vez ya se han estimado los ingresos y el resto de conceptos de gasto, se ha determinado el coste de los aprovisionamientos y otros gastos (seguro, gastos de gestión, financieros ...) como la diferencia entre el total ingresos y la suma del rendimiento anterior y los gastos ya estimados.

CONCEPTO	IMPORTE
NUMERO TRABAJADORES EQUIVALENTE	5,00
HORAS ANUALES MAXIMAS	1.800,00
HORAS SEGÚN Nº TRABAJADORES EQUIVAL	9.000,00

CONCEPTO	IMPORTE
POTENCIA ELECTRICA EDIFICIO BS Y SAN	300,00
Superficie SSCC Consejerías	28.167,00
Superficie Zonas Cafetería	477,00
POTENCIA ELECTRICA CAFETERIA	5,08

CONCEPTO	IMPORTE
AFORO MAXIMO S/ COD TEC EDIFICACION	116,00
PERSONAS POR MESA	4,00
Nº MESAS	29,00

CONCEPTO	IMPORTE
RENDIMIENTO A EFECTOS DE PAGOS FRACCIONADOS	22.248,01

Ingresos por ventas	218.200,00
Gasto de personal	127.950,00
Gastos de mantenimiento, limpieza y fluidos	3.500,00
Gasto amortización anual	8.800,00
Suma de los gastos	140.250,00
Rendimiento a efectos de pagos fraccionado	22.248,01
GASTOS DE APROVISIONAMIENTO Y OTROS	55.701,99

