



INFORME 5/2024, DE 17 DE MAYO, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

OBJETO: CONTRATOS DE CONCESIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR Y CATERING EN LA SEDE DE EITB EN BILBAO Y DEL SERVICIO DE CAFETERÍA, COMEDOR Y CATERING EN LA SEDE DE EITB EN MIRAMON

1.- MARCO NORMATIVO Y ÁMBITO COMPETENCIAL

En virtud de lo establecido 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) corresponde a la Oficina Nacional de Evaluación la emisión, con carácter preceptivo y previo a la licitación, de un informe en aquellos contratos de concesión de obra y servicios cuyo valor estimado supere el millón de euros.

La finalidad de dichos informes no es otra que analizar la viabilidad de los citados contratos de concesiones, concretamente, la sostenibilidad financiera de aquellos contratos, así como de los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico que deban adoptarse en estos tipos de contratos.

Hay que señalar que actualmente no se ha asumido la competencia para la emisión de dichos informes, así como tampoco se ha adherido a la ONE tal y como se recoge en su normativa (Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación). Así las cosas, en su apartado 3 el citado artículo 333 establece que «*Cada Comunidad Autónoma podrá adherirse a la Oficina Nacional de Evaluación para que realice dichos informes o si hubiera creado un órgano u organismo equivalente solicitará estos informes preceptivos al mismo cuando afecte a sus contratos de concesión*».

No obstante, en virtud de lo establecido en el artículo 27.c) del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi corresponde a la Junta Asesora de Contratación Pública: «*c) Informar las cuestiones que en materia de contratación pública sometan a su consideración las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, mediante petición escrita formulada por los Directores o Directoras de los Departamentos del Gobierno Vasco que tengan encomendada la gestión de la*

contratación o por los representantes legales de las demás entidades del sector público. La competencia de la Junta Asesora alcanzará, asimismo, a las cuestiones que en la misma materia pudieran someter a su consideración las asociaciones y organizaciones de intereses económicos y profesionales a través del órgano que ostente su representación.»

Asimismo, el artículo 30.2.c) del citado Decreto 116/2016, de 27 de julio, establece que, entre otras, corresponde a la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública Informar las cuestiones que en materia de contratación pública sometan a la consideración de la Junta Asesora las entidades del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Por todo ello, y al amparo de lo señalado en los artículos 333 de la LCSP, 27.c) y 30.2.c) del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, procede emitir este informe para dar cumplimiento a lo dispuesto en las citadas normas.

2.- ANTECEDENTES

Con fecha 25 de marzo de 2024, tiene entrada en el registro de la Dirección de Patrimonio y Contratación, la solicitud del Grupo Euskal Irrati Telebista (en adelante, EITB), compuesto por el Ente Público Euskal Irrati Telebista y su sociedad dependiente EITB MEDIA, S.A.U., dirigida a la Junta Asesora de Contratación Pública, para que emita informe sobre las licitaciones del contrato de concesión del servicio de cafetería, comedor y catering en la sede de EITB en Miramon con criterios ambientales para reducir los impactos de la producción de los alimentos y del servicio; y de la concesión sobre la explotación del servicio de comedor y catering en la sede de EITB en Bilbao con criterios ambientales para reducir los impactos de la producción de los alimentos y del servicio, en virtud del artículo 333 de la LCSP.

Con carácter previo a su solicitud, EITB compuso un informe de viabilidad económico-financiera para cada licitación, conforme con lo que el artículo 285.2 de la LCSP establece para los contratos de concesión de servicios.

Junto con los informes de viabilidad, EITB remite la siguiente documentación de ambos procedimientos de licitación:

- Memoria justificativa de inicio de expediente de contratación.
- Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.
- Pliego de Prescripciones Técnicas.

Cabe señalar que la emisión del informe debe de ser con carácter previo a la licitación de la concesión de servicios. En este sentido, ambos contratos fueron licitados y adjudicados con

anterioridad a la solicitud del informe (25/03/2024): adjudicación del contrato de la sede de Bilbao el 5 de febrero de 2024 y adjudicación del contrato de la sede de Miramon el 24 de octubre de 2023. Así, los dos contratos de concesión de servicios se encuentran en ejecución en la actualidad.

3.- OBJETO DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE SERVICIOS PARA LA GESTIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO DE COMEDOR DE LAS INTALACIONES DE EITB MEDIA, S.A.U. DE BILBAO Y MIRAMON

El objeto de ambos contratos consiste en la concesión de comedor, cafetería, y catering de los centros de producción de EITB de Bilbao y Miramon, con arreglo al presupuesto y las condiciones técnicas establecidas en el pliego de prescripciones técnicas.

El objeto del contrato se identifica con el código del vocabulario común de contratos públicos (CPV): 55100000-1. Servicios de hostelería.

La duración de ambos contratos de concesión será de 3 años. Dichos contratos podrán ser objeto de dos prórrogas, cada una de un máximo de 1 año, por lo que la duración máxima del contrato no podrá exceder los 5 años.

Como finalidad del objeto contractual se busca fomentar transversalmente la eficiencia de recursos naturales, la reducción del impacto medioambiental, así como el favorecimiento de la sostenibilidad. Para ello, se incluyen dentro de los pliegos a diversas condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental y, también, como criterios de adjudicación. Así las cosas, el servicio que constituye el objeto de análisis de la presente concesión *«deberá adjudicarse de acuerdo a criterios ambientales encaminados a la reducir del impacto en la producción de los alimentos y su ejecución»*, tal y como recogen en los pliegos de prescripción técnica.

4.- 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.

Se hace una remisión al artículo 14.4 de la LCSP en el cual se define la concesión de obras. En este sentido, la transferencia del riesgo operacional, para ambas concesiones (obras y servicios), se entiende por la transferencia del riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Así, se entiende por riesgo de demanda aquel que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato y por riesgo de suministro el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, y en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda.

Asimismo, se considera 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. Además, 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.

En ambos contratos, los ingresos que obtendrá la adjudicataria son íntegramente variables y asociados a la ejecución de servicios que no tienen un mínimo garantizado. En consecuencia, se constata que existe transferencia de riesgo operacional.

5.- ANÁLISIS DE LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DE LA CONCESIÓN DE SERVICIO DEL SERVICIO DE RESTAURANTE Y CATERING DE LA SEDE DE EITB EN BILBAO

Esta sección se compone teniendo en cuenta el estudio de viabilidad presentado por EITB, sin perjuicio de referencias puntuales a los pliegos de condiciones del contrato o a otros documentos remitidos por la entidad contratante. Se ha seguido a grandes rasgos la estructura de dicho informe de viabilidad para componer esta sección.

En varias ocasiones, se realizan observaciones sobre elementos que, en opinión de la Junta Asesora de Contratación, podrían ser modificados, y que tienen impacto directo en el informe de viabilidad económico-financiera del contrato, pero dichos elementos ya se presentan de la manera que se considera subóptima en otros documentos del expediente. Por ello, de haberse redactado este informe con anterioridad a la licitación del contrato, EITB habría tenido que considerar si los cambios propuestos en este informe que decidiese aceptar también se habrían manifestado en las otras ocasiones en las que apareciesen.

En este punto del informe se analiza únicamente el contrato de concesión de servicios de Bilbao. La no realización de un análisis exhaustivo para el caso de Miramon se apoya en su solicitud simultánea a la de Bilbao. Se constata además que existen significativos paralelismos entre ambos contratos, hasta el punto de que las observaciones y comentarios finales son en su mayor parte compartidos. Se comentarán en cualquier caso las diferencias más importantes en el punto 6 del presente informe.

5.1.- Justificación del uso del contrato de concesión de servicios y características generales de los servicios

El uso de esta modalidad de contratación se escuda en la garantía de ejecución de calidad y profesional del servicio requerido, así como en el desplazamiento del riesgo operacional al concesionario, que tendrá asimismo un incentivo empresarial para maximizar beneficios, mediante la racionalización del gasto y el estímulo de la demanda mediante la calidad en el servicio.

Servicios objeto de la concesión

Se trata de dos servicios relacionados con la restauración que se ejecutan, en cualquier caso, de manera independiente.

Servicio de comedor en modalidad de autoservicio

Se trata de un servicio de restauración, en el espacio habilitado para ello en las instalaciones de EITB y ejecutado en modalidad de autoservicio, por el que los usuarios abonan al concesionario una cantidad fijada durante el proceso de adjudicación del contrato. Parte del precio real del servicio de restauración lo financia EITB, de acuerdo con acuerdos sindicales previos entre la corporación y los trabajadores; dicho subsidio no tiene impacto en la viabilidad del contrato por no afectar a la facturación del concesionario, más allá de un posible estímulo de la demanda que suponga que para el usuario el servicio de restauración sea sensiblemente más barato a lo especificado en pliegos. La concesionaria también asume la responsabilidad de mantener y abastecer adecuadamente las instalaciones, incluido un espacio para usuarios que desean consumir su propia comida y bebida; el uso de dicho espacio es gratuito desde el punto de vista del consumidor. Dicho servicio se ejecuta todos los días de la semana, tanto en el almuerzo como en la cena.

Servicio de catering

Se trata de un catering ejecutado sin frecuencia fija y con horarios variables. De acuerdo con la descripción que se hace del servicio tanto en los pliegos contractuales como en el informe de viabilidad, el catering sería administrado meramente como la distribución a la

entidad concedente de los productos, a menos que se contratase el servicio de montaje y desmontaje. Las condiciones antes mencionadas, así como la duración del evento, los productos ofrecidos y el resto de las características del servicio podrán ser en todo caso modificadas según necesidades. Se abonará por parte de la entidad contratante cada uso de este servicio.

5.2.- Previsiones sobre la demanda de uso, ingresos e inversiones

La entidad contratante declara que todos los datos de esta sección son previsiones construidas como una trasposición directa de los valores observados en el año 2022.

Observaciones

Se da la circunstancia de que el año 2020, y en menor medida, los siguientes años, se vieron trastocados por los efectos de la pandemia de coronavirus declarada en ese año. Así, puede que no quepa tener en cuenta dichos años para la elaboración de previsiones. Dicho eso, se echa en falta una justificación de que solo se haya tenido en cuenta por esa razón el año 2022, una muestra que en otra circunstancia se consideraría injustificadamente limitada.

La mera traslación de los datos pasados a previsiones futuras es válida, si bien EITB podría haber aportado una expectativa de aumento o reducción de demanda, a la vista de posibles cambios del tamaño de la plantilla, cambios de hábitos postpandemia o cuantos otros factores de los cuales la entidad tenga conocimiento, que permitirían evaluar mejor los escenarios futuros.

Previsiones sobre la demanda de uso

EITB presenta los datos de «media anual de personas que acceden al centro de Bilbao», que son los siguientes:

De lunes a viernes	Fines de semana y festivos
550 – 570 personas / día	160 – 170 personas / día

Observaciones

La media anual de usuarios del servicio de comedor no parece estar adecuadamente definida. En particular, la información que se ofrece es sobre la media anual de personas que acceden al centro de trabajo, un dato insuficiente para valorar la intensidad de uso de las instalaciones de comedor en su conjunto y muy particularmente de la sección que es crítica para la viabilidad económica de la concesión, el servicio de restauración que la

empresa ejecuta y por el que cobra a los comensales. Cabe entender que se presentan estos datos como una especie de «tamaño potencial del mercado», salvo que aun complementándolos con datos de otras tablas que se presentan posteriormente, no aportan demasiada luz sobre el potencial para que la demanda aumente, o sobre cuántas personas se encuentran en el centro de trabajo en el turno de almuerzos y en el de cenas.

Por otro lado, los valores que se ofrecen no son una media aritmética sino un intervalo pobremente definido. Si la intención es ofrecer a las empresas licitadoras una información más valiosa que la que un valor puntual (que sería la media aritmética, probablemente), existen valores formalmente definidos que cumplen mejor dicho fin, como los percentiles. Alternativamente, también habrían sido valiosos comentarios que reflejasen cómo la afluencia varía entre periodos vacacionales y no vacacionales, vísperas de festivo respecto al resto de días laborales o si hay un día de la semana en el que crónicamente hay menos afluencia.

La entidad presenta asimismo las unidades de servicio (consumiciones) del comedor, así como las unidades de servicio (solicitudes, así como productos demandados) del catering. Dada la extensión de las tablas con dicha información, este informe se limita a describir someramente el contenido y remite al informe de viabilidad económico-financiera realizado por la entidad contratante para conocer la minucia del dato presentado.

En lo que se refiere al servicio de comedor, se describen por un lado los menús servidos, en todas sus presentaciones (menú con bebida, menú sin bebida, menú especial, suplemento de servicio de mesa, suplemento de café), y por la otra los artículos adquiridos sin estar al abrigo de una fórmula prefijada (denominado «menú por separado» y que contempla las opciones de pan, primer plato, segundo plato, postre, café y bebida). Las opciones más utilizadas son segundo plato, primer plato, postre y pan, en sentido ascendente (16957 – 26706 unidades), mientras que las menos utilizadas son el menú especial, el suplemento por ser servido en mesa en comedor individual y el suplemento de café (40 – 327 unidades). En un término medio estarían el resto de las opciones (5125 – 10780 unidades).

Sobre el catering, se hace constar que se realizaron 48 solicitudes del servicio, con una media de ocho horas de mano de obra por servicio. Se declara que se realizaron diez usos del servicio de montaje y desmontaje del servicio para acomodar a comensales, si bien no queda claro si fue solicitada en diez ocasiones la unidad de medición estándar (25 comensales) o en alguna ocasión se quiso acomodar a más personas, lo que supondría múltiples unidades de servicio utilizadas en una sola ocasión. Respecto a los insumos, destacan las piezas de bollería mini y

las brochetas de frutas, así como el café de cápsula, que es el producto más demandado (1098 – 2016 unidades). Para alrededor del ochenta por ciento de los productos, se indica una intensidad de uso de veinte unidades. Además de los tres artículos más utilizados ya indicados, los únicos que escapan a esta tendencia son la tortilla de patata con pan incluido, el set de 50 vasos compostables, el sándwich de jamón y queso, el pintxo [no especial] y el pintxo especial (36 – 127 unidades).

Observaciones

En la estimación de consumo de la parte de catering se utiliza el término «servicio de catering» para tres conceptos muy diferentes, que pueden llevar a una dificultad de interpretación de los datos innecesaria, aun cuando se indica entre paréntesis que los conceptos de los que se habla en realidad son número de solicitudes de catering realizadas, las horas de mano de obra asociadas al catering y el servicio de montaje y recogida del servicio de catering.

En la estimación de consumo del catering aparecen múltiples artículos con un uso declarado de veinte unidades. Se evidencia que dicha declaración es más bien una estimación del consumo, y en cualquier caso no queda claro si se refiere a un uso registrado o a una exigencia de abastecimiento que EITB desea imponer al nuevo concesionario. De ser un uso registrado, llama la atención el no poder ofrecer un consumo más preciso que «veinte en todo», como se hace en el resto de los productos, o al menos estimaciones que reflejen que no todos esos productos «escasamente utilizados» lo son en el mismo grado. En el caso de que se trate de una exigencia impuesta al concesionario, no apoyada por consumos pasados, no parece que una tabla que dice reflejar el consumo del ejercicio 2022 sea el lugar adecuado para materializar dicha exigencia.

En cualquier caso, tanto desde el punto de vista de la sostenibilidad (un principio que EITB dice preconizar en los diferentes documentos del contrato), como el de la eficiencia (la utilidad que prestan esos consumos a EITB es probablemente menor al coste que le supone a la empresa disponer de dichos productos y desecharlos cuando acaban no usándose), cabe plantearse la eliminación de algunas prestaciones de uso testimonial, lo que podría redundar en abaratar, o en hacer más rentable para el concesionario, el servicio de catering.

Ingresos por el servicio

Tras admitir la dificultad de establecer previsiones, EITB enumera diversas variables que dice haber tenido en cuenta para la elaboración de los ingresos anuales estimados en dos escenarios

distintos, el escenario en el que se licita con la tabla de precios mínima admitida en los pliegos de contractuales («escenario mínimo») y en el escenario en el que se licita con la tabla de precios máxima («escenario óptimo»). Los valores de dichos escenarios para el primer año de ejecución se presentan en la siguiente tabla, una vez realizados ajustes en el impuesto del valor añadido (IVA) debido a la inconsistencia que se señala en las observaciones de este apartado. Todos los valores están nominados en euros y no incluyen IVA. Bajo una ejecución ordinaria, la única variación relevante entre años es el ajuste asociado a la inflación.

	<i>Escenario mínimo</i>	<i>Escenario óptimo</i>	<i>Δ óptimo, %</i>
Servicio de comedor	356578,99	416124,12	+ 17,7 %
Servicio de catering	72410,91	84502,81	+ 17,7 %
Total	428989,90	500626,93	+ 17,7 %

Observaciones

A partir de las hojas de cálculo que EITB ha incluido con su solicitud de informe de viabilidad solo cabe concluir que los valores de ingresos presentados se generan directamente a partir de las estimaciones de consumo presentadas anteriormente en el informe. No parece que la mayor parte de las variables que EITB dice utilizar en la estimación hayan sido en efecto utilizadas. Es cierto que la entidad ha realizado varios ajustes en la hoja de cálculo utilizada, pero por su naturaleza no parecen responder en modo alguno a la implementación de dichos factores.

Se constata, mediante conversaciones mantenidas con EITB, que la diferencia entre escenarios se debe exclusivamente a la variación en la tabla de precios presentada por los licitadores. Esto es inconsistente con lo realizado para los gastos, donde múltiples partidas se modifican con otros criterios; se pondrá la atención sobre este asunto en el siguiente apartado.

Por último, se hace notar que las tablas de los escenarios que se presentan en el informe de viabilidad tienen los valores parciales con IVA y los valores totales sin IVA, lo que lleva a una confusión innecesaria sobre los datos presentados.

Costes del servicio

Tras un recordatorio de que existe la obligación por la empresa adjudicataria de subrogar el personal que viene prestando el servicio en el contrato anterior, y que eso convierte al factor personal en esencialmente invariable, el informe de EITB pasa a presentar los datos de gastos, que se presentan a continuación nominados en euros. Tal y como se hizo con los ingresos, se postulan un escenario mínimo y otro óptimo, denominados así en referencia a los ingresos

obtenidos en cada escenario (es decir, no es «óptimo» el escenario con menos gastos sino aquel que está asociado a unos mayores ingresos).

	Escenario mínimo	Escenario óptimo	Δ óptimo, %
Personal ¹	275325,02	275325,02	0 %
Materias primas ²	141566,67	141566,67	0 %
Suministros (energía, gas, agua) ³	0,00	0,00	0 %
Mantenimiento y otros	12098,00	14683,00	+ 21,4 %
<i>Sistema de cobro</i>	<i>1300,00</i>	<i>1300,00</i>	<i>0 %</i>
<i>Mantenimiento</i>	<i>3300,00</i>	<i>5000,00</i>	<i>+ 51,5 %</i>
<i>Reposición vajilla</i>	<i>998,00</i>	<i>1300,00</i>	<i>+ 30,3 %</i>
<i>EPI y reconocimientos médicos</i>	<i>1000,00</i>	<i>1000,00</i>	<i>0 %</i>
<i>Comunicaciones e informática</i>	<i>2000,00</i>	<i>2000,00</i>	<i>0 %</i>
<i>Seguros</i>	<i>1500,00</i>	<i>1500,00</i>	<i>0 %</i>
<i>Varios</i>	<i>2000,00</i>	<i>2583,00</i>	<i>+ 29,2 %</i>
Gastos generales ⁴	0,00	43157,47	No aplica
Total	428989,69	474732,16	+ 10,7 %

¹Considerado completamente rígido por la subrogación de personal.

²Se calcula como 30% sobre ingresos.

³Asumidos por la entidad contratante, hasta un límite definido en los pliegos contractuales que se asume no superado.

⁴Se asume un 10% sobre el resto de los gastos en el escenario óptimo.

Observaciones

Salvo para los gastos de personal y suministros («consumos» en el informe de viabilidad), se desconoce el origen de las magnitudes de gasto. En particular, parecen de dudosa justificación incremento en los conceptos de mantenimiento, reposición de vajilla y «varios» entre escenarios. Parece razonable suponer que, al no tratarse de un cambio en la demanda lo que diferencia los escenarios bajo el diseño de EITB, los gastos no deberían verse alterados, si bien la Junta estima que podría haberse estado aplicando un criterio similar al que hace que aparezca una partida de gastos generales. Los gastos generales se comentan en la sección de viabilidad, dado que su

aparición y valoración tienen un impacto central en la viabilidad y la conceptualización del informe de EITB.

Merece mención aparte lo relacionado con los gastos de materias primas, definidas como «30% sobre ingresos», que parece haberse calculado como «las materias primas sin IVA serán el 30% sobre los ingresos con IVA del escenario pesimista», un extremo que no parece estar sostenido por ninguna lógica ni por las intenciones reales de la entidad concedente.

Por último, se hace notar la diferencia de opinión entre EITB y la Junta Asesora de Contratación respecto a la procedencia de contar con una partida de gastos generales que aparece o no según el escenario tratado; este asunto será también tratado en la siguiente sección.

5.3.- Viabilidad

Para determinar la viabilidad económica de la concesión, EITB realiza un balance de ingresos y gastos para los dos escenarios explorados. Ignorando los decimales en las cantidades monetarias, que el informe de viabilidad de EITB ha redondeado en múltiples lugares, el beneficio en el escenario mínimo es de cero euros, o un 0% sobre gastos, mientras que en el caso del escenario óptimo es de 25894 euros, o un 5,5% sobre gastos. La entidad concluye así que el presente contrato de concesión de servicios es viable en términos económico-financieros.

En respuesta a una consulta, EITB desarrolla dicha conclusión, indicando que de la simulación realizada se obtiene que una empresa sin partida de gastos generales no incurre en pérdidas aun con la tabla de precios mínima, y una empresa con unos gastos generales máximos aceptables del 10% sobre el resto de gasto, así como diversas partidas de gastos aumentadas cada una en un grado diferente, obtiene un beneficio industrial del 6% (EITB redondea el resultado del cociente entre ingresos y gastos, de tal manera que el 5,5% enunciado arriba aparece en el informe de viabilidad como «6%»).

Observaciones

El informe de viabilidad de EITB se limita a comparar dos escenarios, partiendo, aparentemente, de un supuesto de gasto y los ingresos mínimos (tabla de precios mínimos aceptados en la licitación) que permitirían no incurrir en pérdidas; a continuación, se modifica la tabla de precios máxima para asegurar un beneficio juzgado suficiente (el seis por ciento) a una empresa con unos gastos adicionales «razonables» según el criterio de EITB.

Se constata en primer lugar la posición crítica de la partida de gastos generales para que la rentabilidad del contrato sea la deseada. Mientras que en el

escenario mínimo se excluye dicha partida para demostrar que el contrato no arroja pérdidas, en el escenario óptimo los gastos generales se añaden para ilustrar que la rentabilidad no sería en cualquier caso excesiva. Es difícil comprender por qué se trata como «flexible» lo que debería ser una representación de los gastos de estructura, que todas las empresas tienen. Incluso si se contemplan bajo el epígrafe de «gastos generales» despensas diferentes de las de estructura, la observación probablemente sería la misma: no cabe añadir y eliminar a voluntad una partida de gastos que debería comportarse de manera similar para todas las empresas del sector.

En segundo lugar, la composición de errores, supuestos poco razonables y redondeos excesivos hacen que las rentabilidades calculadas por EITB no sean las correctas. A falta de establecer cuáles de las observaciones ya vertidas pueden considerarse errores a subsanar, cuáles son aspectos que la entidad concedente estaría dispuesta a reformular, y cuáles se quedarían tal y como se presentan en el informe, se observa que las rentabilidades podrían variar en gran medida frente a las presentadas por EITB: en una breve simulación realizada para diferentes posibilidades de corrección de las cuestiones presentadas, la rentabilidad oscilaría entre el -8,8 y el +3,1 por ciento en el escenario mínimo y el +5,5 y el +19,6 por ciento en el escenario óptimo.

En tercer lugar, haber actuado así genera un análisis estático, donde no hay cabida para circunstancias tales como la elasticidad de precios en la demanda, un incremento del nivel de precios que no afecte de forma uniforme a los ingresos y a los gastos o simplemente el reconocimiento de que las estimaciones de insumos y consumos de EITB puedan fallar en algún grado. Esta Junta entiende que el informe de viabilidad no tiene que limitarse a constatar que, bajo los supuestos de la entidad concedente, el contrato es rentable; también debe acreditar que las estimaciones son razonables (asunto solo realizado parcialmente) y que el contrato no se convierte en económicamente inviable a la menor alteración de los supuestos de partida. Por ello, habría sido recomendable emplear un análisis de sensibilidad o estrés, o una herramienta con un fin equivalente, para certificar la viabilidad económica del contrato en varios escenarios que no son necesariamente el que EITB considera el de referencia, pero sí son probables.

En realidad, para el diseño del contrato que hace EITB, el problema central es que se han construido múltiples supuestos, y en particular los intervalos de las

tablas de precios por los que las empresas pueden ofrecer, «hacia atrás»; esto es, EITB ha fijado los criterios que quiere que las ofertas cumplan en cuanto a rentabilidad, y ha simulado qué nivel de precios (y aparentemente qué gastos, en algunos casos) son los que llevan a satisfacer esos criterios. Si bien esta actuación podría ser quizá aceptable para el *diseño inicial del contrato*, no lo es tanto para el *informe de viabilidad*, en el cual se incurre, cuando se considera la totalidad del expediente, en argumentos circulares para justificar la viabilidad: se fija la rentabilidad a obtener; se determinan los precios que llevan a cumplir el criterio de rentabilidad; se dice que el contrato es viable porque el contrato es rentable con esos precios. Ante la falta de un verdadero análisis de estrés, que esta Junta considera como un elemento vertebrador del informe de viabilidad del artículo 333 de la LCSP, parece que nos encontramos ante una mera constatación de que, ignorando errores e indefiniciones, los valores numéricos del contrato se basan en algún tipo de criterio. Así pues, una parte significativa de las observaciones realizadas en el presente informe son consustanciales a la utilización de un paradigma que esta Junta no considera el ideal, y la única solución real sería la creación de un nuevo informe que incorpore el tipo de análisis mencionado.

6.- ESPECIFICIDADES DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE SERVICIOS DE LA SEDE DE EITB EN MIRAMON Y CARÁCTERÍSTICAS GENERALES DE LOS SERVICIOS

Se aborda en este punto un comentario breve del contrato de concesión de servicios de Miramon, utilizando de referencia el correspondiente en Bilbao y haciendo notar únicamente los principales cambios, tanto en los hechos presentados como en las observaciones realizadas.

6.1.- Justificación del uso del contrato de concesión de servicios

Las razones para la utilización del contrato de concesión de servicios son las mismas que en el caso de Bilbao.

Servicios objeto de la concesión

El servicio de comedor es similar al de Bilbao, con la particularidad de que no se prestan servicios de cenas. Se incluye para Miramon servicio de cafetería, prestado en tres intervalos diarios, que pueden caracterizarse a grandes rasgos como media mañana, hora del almuerzo y tarde-noche. Se presta en el mismo espacio que el servicio de restaurante, produciéndose un solapamiento durante el almuerzo.

El servicio de catering tiene condiciones idénticas al prestado en Bilbao.

6.2.- Previsiones sobre la demanda de uso, ingresos e inversiones

Previsiones sobre la demanda de uso

Todos los datos son los correspondientes al año 2022.

En lo que respecta a la «media anual de personas que acceden al centro de Miramon, la afluencia es algo menor a la de Bilbao, particularmente en fin de semana. Se evidencian los mismos problemas que el dato equivalente para Bilbao ya tenía.

En cuanto a las unidades de servicio, se presentan los datos de todos los servicios a prestar, con la particularidad de que no se separa entre el servicio de restaurante y el de cafetería. Existen algunas diferencias con Bilbao en los productos ofertados (no se ofrece un menú especial, ni un servicio de comedor individual), así como en los más y menos utilizados (por ejemplo, se sirven más cafés, tanto en fórmulas de menú como fuera de ellas, o platos de primero que de postre), pero las tendencias son, a grandes rasgos, las mismas.

Sí destaca que los productos servidos en catering presentan datos reales y no estimaciones, como ocurría con Bilbao y que ya se consideraba un aspecto a mejorar. Se constata así que en el caso de Miramon, aun habiendo productos escasamente servidos, no son dominantes frente al conjunto, como sí ocurría en Bilbao.

6.3.- Ingresos por los servicios de comedor, cafetería y catering

Ingresos por el servicio

Parece haberse utilizado en Miramon y en Bilbao el mismo criterio para la determinación de ingresos; esto es, la diferencia entre escenarios depende del intervalo de los precios que los licitadores pueden presentar. Se hace notar que en conversación con EITB, la entidad ha indicado que el criterio usado en Miramon era previo, y en cierto modo corregido, por el empleado en Bilbao. Sin embargo, esta Junta no ha encontrado cambios significativos entre ambas concesiones a la hora de delinear los ingresos en cada escenario.

Así, las observaciones realizadas para el contrato de Bilbao son en principio válidas también para el de Miramon.

Costes del servicio

En principio, los gastos se calculan de un modo idéntico al caso de Bilbao, con la particularidad de que el concepto de materias primas («30% sobre ingresos») se ha calculado sobre los ingresos sin IVA de cada escenario, lo cual parece más natural que lo realizado en Bilbao, al menos en cuanto al IVA se refiere.

Sin embargo, tal y como ocurre en otros conceptos de gasto en ambos contratos, cabe cuestionar la idea de que haya que modificar el coste en materias primas en función de si se trata del escenario mínimo o el óptimo.

Por último, se observa que los gastos que cambian entre escenarios en la concesión de servicios de Miramon no son los mismos que en la concesión de Bilbao, lo que podría deberse a la «corrección» de criterios que parece haber tenido lugar en el lapso entre Miramon y Bilbao. En cualquier caso, la Junta viene cuestionando la procedencia de esas modificaciones, con independencia de a qué partidas de gastos afecte. Una partida que sí mantiene su comportamiento es la de gastos generales, una de las más importantes tanto por concepto como por magnitud, y sobre la que se llama otra vez la atención por la aparente implicación de tratar los gastos de estructura de las empresas como no intrínsecos y esenciales a la actividad.

6.4.- Viabilidad

La rentabilidad esperada en el escenario mínimo es del 0%, mientras que en el modelo óptimo del 5,45 \approx 5,5% (redondeado al 6% en el informe de viabilidad). EITB concluye que el informe es económicamente viable.

Todas las observaciones realizadas para Bilbao son igualmente aplicables. Se incide en el hecho de que el supuesto de partida de en qué consiste el informe de viabilidad está en el centro de múltiples de las observaciones de este informe.

7.- CONCLUSIÓN Y COMENTARIOS FINALES

La entidad contratante EITB realiza un análisis de la viabilidad económico-financiera, en cumplimiento de la LCSP. Además de reiterar el diagnóstico, ya presente en otros documentos del expediente, de que procede realizar un contrato de concesión de servicios por características del servicio contratado, la transferencia de riesgo operacional y el periodo del contrato, EITB termina concluyendo que el contrato es viable.

Por un lado, está el hecho ineludible de que se tratan de contratos que llevan varios meses ejecutándose tras haber pasado por el correspondiente proceso de licitación y adjudicación, lo que sugiere que, para la empresa concesionaria, lo que EITB ofrecía parece viable económicamente.

El hecho de que los contratos ya estén en ejecución no es suficiente para constatar que estos son sostenibles, dado que el presente informe debe tener en cuenta la información existente antes de la licitación y, además, que exista un licitante en un contrato público es indicio, pero no garantía, de que el contrato es efectivamente viable. Además, es necesario remarcar que la empresa adjudicataria y única licitadora es la misma que ejecutó el contrato de servicios de comedor y catering anterior en la sede de Bilbao que cubría las mismas necesidades de EITB, lo que sugiere que el contrato podría ser viable solo haciendo valer su ventaja intrínseca.

Por otro lado, y atendiendo estrictamente al contenido de la información presentada para su análisis, existe el problema de que el informe de viabilidad no tiene el contenido que esta Junta considera necesario para que dicho informe cumpla su cometido. Dicha circunstancia, esencial para explicar el sentido de la opinión del informe, se acrecienta con la constatación de diversos errores e indefiniciones no justificadas en el informe de viabilidad.

En consecuencia, de lo expuesto se concluye que esta Comisión Permanente no se encuentra en condiciones de valorar la sostenibilidad de los mencionados contratos de concesión de servicios que se están ejecutando.