

Informe preceptivo valorativo de la estructura de costes EC 1/2018, de 12 de diciembre, relativo al expediente de contratación del abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales de la ciudad de Alcañiz, mediante concesión de servicio.

I. ANTECEDENTES

El Alcalde – Presidente del Ayuntamiento de Alcañiz, se dirige con fecha 9 de mayo de 2018, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor literal:

De conformidad con lo establecido en el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía, se remite documento de estructura de costes relativo a la concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales de la ciudad de Alcañiz a los efectos de que se emita el correspondiente informe.

Así mismo se indica que se ha sometido el documento de estructura de costes a información pública mediante anuncio en el Boletín Oficial de Aragón, Sección Teruel, para que durante el plazo de veinte días puedan presentarse alegaciones por los interesados

Adjunta un Estudio para la revisión periódica y predeterminada de los precios que rigen el contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales de la ciudad de Alcañiz, elaborado por COMPAS CONSULTORES en julio de 2017.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 12 de diciembre de 2018, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y legitimación para solicitar informe.

En primer lugar es necesario indicar, como criterio de carácter general, que de conformidad con el artículo 3.1 y 2 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, a esta Junta Consultiva de Contratación no le correspondería informar expedientes concretos de contratación.

Y ello porque, entre las funciones de la Junta determinadas en su Reglamento de organización y funcionamiento, no se encuentra expresamente la de emitir Informes preceptivos sobre estructuras de costes en expedientes de contratación que se encuentren en tramitación.

No obstante, esta nueva competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, viene determinada expresamente por el recientemente aprobado Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, aprobado mediante el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, (en adelante el Reglamento) que entró en vigor el día 5 de febrero, el cual, en su artículo 9 determina expresamente lo siguiente:

«Artículo 9.- Revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos a los contratos de obras y a los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas

...

7. Para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación incluirá en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes, emitido por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

...
*En el caso de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como de los organismos y entidades de ellas dependientes, este informe podrá ser **recabado del órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública**, si existiera. En caso contrario, deberá ser recabado del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.»*

Esta Junta ya analizó y asumió esta nueva competencia, dispuesta en una normativa estatal elaborada al amparo del título competencial estado de los artículos 149.1.13 y 149.1.18 CE, y a tal objeto emitió la Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, relativa a la aplicación del 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.

Examinada la solicitud del informe preceptivo dirigida directamente a este órgano consultivo, y la documentación aportada por el Ayuntamiento de Alcañiz que acompañaba a la solicitud de informe, se concluyó que la documentación presentada para recabar el informe, era incompleta, fundamentalmente por los siguientes motivos:

- a) No se concretan ni cuantifican las inversiones que deberá realizar el adjudicatario.
- b) No se incorporan las solicitudes de estructura de costes a los 5 operadores económicos del sector.
- c) No se incorporan las contestaciones recibidas por parte de los operadores económicos consultados.
- d) No se acompaña Memoria-propuesta técnica de estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato elaborada por el órgano de contratación.
- e) No se incorpora la aprobación de la propuesta técnica de estructura de costes y fórmula de revisión de precios aplicable al contrato

f) No se aporta Certificado de exposición pública de la propuesta.»

Como consecuencia de ello, se estimó pertinente efectuar un requerimiento de subsanación e información adicional al Ayuntamiento de Alcañiz, el cual se realizó con fecha 24 de mayo de 2018.

Dicho requerimiento suspendió el plazo de evacuación del informe preceptivo, hasta el momento de recepción de la respuesta por el órgano de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 apartado d) del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.

El Ayuntamiento de Alcañiz ha remitido a esta Junta, el 9 de noviembre, la siguiente documentación adicional:

-Informe, sin firmar, denominado “Inversiones previstas por parte del concesionario” que consta de cuatro apartados, en el que se concluye que el valor actualizado de las inversiones es un total de 3.209.855,11€.

-Solicitudes efectuadas a 5 operadores económicos de su estructura de costes para los servicios citados.

-Respuesta de 4 de ellos, si bien una de las empresas adjunta un escrito confeccionado por la Asociación Española de Empresas Gestoras de los Servicios de Agua a Poblaciones (AGA) de 10 de marzo de 2014.

-Documento denominado “Memoria propuesta técnica de estructura de costes y fórmula de revisión de precios de los servicios de abastecimiento y saneamiento de la ciudad de Alcañiz”, sin firmar.

-Certificados emitidos por el Secretario General del Pleno, de sometimiento a información pública del documento para la revisión periódica y predeterminada de los precios de la concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales de la Ciudad de Alcañiz, así como de su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento reunido en sesión extraordinaria el 19 de octubre de 2018.

Por otra parte, la petición de informe ha sido formulada por órgano legitimado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 g) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón.

II. Régimen jurídico aplicable a la propuesta de estructura de costes. Entrada en vigor del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.

El Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo de Desindexación de la Economía Española (en adelante LDEE) y se enmarca dentro del conjunto de actuaciones dirigidas a implantar la nueva disciplina no indexadora, iniciada con la Ley de 2015.

Esta regulación no indexadora aplicable en el ámbito de la contratación pública, termina con una práctica propia de legislaciones anteriores, que implicaba la revisión, como regla general, de los precios de los contratos, bien con arreglo a fórmulas periódicas tipo, bien más comúnmente con índices más concretos como el IPC.

La nueva regulación establece la no obligatoriedad de la revisión, si bien, si ésta es considerada indispensable, entonces la actualización de precios se deberá vincular necesariamente a la evolución de los costes específicamente relacionados con la actividad que se contrata.

El Preámbulo de la LDEE ya fue muy explícito en cuanto a sus fines en 2015, no obstante quedó pendiente su plena aplicación hasta que se produjera su desarrollo reglamentario, motivo por el cual durante los dos años que transcurrieron desde su entrada en vigor hasta su desarrollo reglamentario, se vino aplicando un régimen transitorio de revisión de precios:

“La indexación es una práctica que permite modificar los valores monetarios de las variables económicas, de acuerdo con la variación de un índice de precios a lo largo de un período. (...) Sin embargo, tal mecanismo genera efectos perversos. La indexación está en el origen de los denominados «efectos de segunda ronda». Cuando el precio de un bien o servicio aumenta, los índices

de precios como el IPC suben, y esto supone un aumento automático en el precio de otros bienes simplemente porque están indexados a este índice. Ocurre así que un aumento del precio del petróleo o de un alimento encarece, debido a su impacto en el IPC, el precio de bienes cuyos costes de producción no tienen una conexión directa con esos dos bienes.»

La nueva regulación, solo prevé la revisión de precios, en determinadas circunstancias, tasando con ello las excepciones a la regla general de no indexación, conforme a las cuales se va permitir la revisión de precios y las fórmulas para llevarla a cabo, de manera que ya no será obligatoria en ningún supuesto, y cuando se opte por realizarla, la actualización de los precios de los contratos deberá vincularse necesariamente a la evolución de los costes directamente relacionados con la ejecución de dicho contrato.

Por otro lado solamente es posible la revisión periódica y predeterminada de los contratos del sector público. No procede por lo tanto una revisión periódica no predeterminada, ni una revisión no periódica.

En todo caso y como primera premisa, el expediente de contratación deberá justificar siempre suficientemente la necesidad de revisión del contrato.

El nuevo Reglamento contiene las pautas para exceptuar la regla general de no revisión en determinados supuestos, de manera que los precios de los contratos del sector público puedan ser objeto de una revisión periódica y predeterminada, siempre con el alcance previsto en el mismo.

Una vez ha entrado en vigor el Reglamento, y tal y como preveía la propia LDEE en su Disposición derogatoria, dejó de tener vigencia la disposición adicional octogésima octava de la Ley de Presupuestos de 2014, que hasta ahora se venía aplicando, y que fue objeto de un informe exhaustivo, el Informe 18/2015, de 3 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Los aspectos más novedosos que regula el Reglamento de desarrollo de la ley de desindexación son:

1) Aplicación y desarrollo de las previsiones legales relativas a los principios de referenciación a costes - *conforme al cual será necesario tomar como referencia la estructura de costes de la actividad de que se trate y ponderar los distintos componentes de costes indispensables para la correcta realización de la actividad en función de su concreto peso relativo en el valor de la misma* - y de buena gestión empresarial.

2) Determinación de ciertas reglas concretas para la configuración de las fórmulas periódicas y predeterminadas de revisión de precios

3) Establecimiento de los requisitos que permitan efectuar una revisión de precios de los contratos públicos que no son de obra ni de suministro de armamento, como el contrato objeto de este informe, introduciendo la necesidad de que se elabore una Propuesta de costes de estructura relacionada con la actividad a contratar, que se debe someter a información pública, y que además es objeto de informe preceptivo por esta Junta.

Por cerrar el régimen jurídico respecto de esta materia, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, dispone en el artículo 103 el régimen de la revisión de precios:

i. Previa justificación en el expediente se podrán revisar los precios en aquellos contratos en los que el periodo de recuperación de la inversión sea igual o superior a 5 años.

No se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial. Los costes de mano de obra de los contratos distintos de los de obra, suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, se revisarán cuando el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años y la intensidad en el uso del factor trabajo sea considerada significativa, de acuerdo con los supuestos y límites establecidos en el Real Decreto.

ii. El órgano de contratación podrá establecer el derecho a revisión periódica y predeterminada de precios y fijará la fórmula de revisión que deba aplicarse, atendiendo a la naturaleza de cada contrato y la estructura y evolución de los costes de las prestaciones del mismo.

iii. El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar, en tales casos, la fórmula de revisión aplicable, que será invariable durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses si la formalización se produce con posterioridad.

iv. Será necesario que hubiesen transcurrido 2 años desde la formalización del contrato, la Ley exceptúa a las concesiones de servicios (antiguos contratos de gestión de servicios públicos) de cumplir el requisito de haberse ejecutado al menos el 20 por 100 del importe del contrato

III. Requisitos y condiciones que deberán cumplirse necesariamente para poder realizar una revisión de precios en el expediente de contratación de del abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales de la ciudad de Alcañiz, mediante concesión de servicios

III. a) Requisitos generales determinados para todos los contratos revisables:

1) Recoger expresamente la posibilidad de revisión en los pliegos y hacerlo aplicando el principio de referenciación a costes, conforme al cual será necesario tomar como referencia la estructura de costes de la actividad de que se trate y ponderar los distintos componentes de costes indispensables para la correcta realización de la actividad en función de su concreto peso relativo en el valor de la misma.

2) Principio de eficiencia y buena gestión empresarial, que implica que sólo podrán trasladarse a precios las variaciones de costes que hubiesen sido

asumidos por una empresa eficiente y bien gestionada, identificada atendiendo a las mejores prácticas en el sector.

3) Límite a los costes de mano de obra: cuando se trasladen al valor revisado estos costes, el incremento repercutible de los mismos no podrá superar el incremento experimentado por la retribución del personal del sector público conforme a las leyes presupuestarias.

4) Que transcurran necesariamente dos años desde la formalización del contrato, para la primera revisión y, como regla general, que se haya ejecutado, al menos, el 20 % del importe del contrato.

III. b) Requisitos específicos para los contratos del sector público que no sean de obra ni de suministro de fabricación de armamento.

1) La revisión de precios en estos contratos es independiente del derecho al reequilibrio económico financiero del mismo.

2) En los contratos de concesión de servicios, no opera el límite anterior de ejecución mínima del 20 % del importe.

3) El periodo de recuperación de la inversión que requiera el contrato debe ser igual o superior a 5 años.

4) Los pliegos de licitación, además de la fórmula de revisión, deberán especificar un desglose de los componentes de coste de la actividad del contrato y la ponderación que éstos tienen sobre el precio del mismo, los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente susceptible de revisión, y el mecanismo que se prevea como incentivo de eficiencia.

5) En ese sentido, para determinar la estructura de costes del contrato, el órgano de contratación debe requerir al menos a cinco operadores económicos del mismo sector o actividad que se licita, información sobre sus respectivas estructuras de costes.

6) Teniendo en cuenta los datos suministrados por los operadores económicos, y sobre la base de una Memoria de costes previamente elaborada por el servicio gestor, se elaborará una propuesta de estructura de costes.

7) La propuesta de estructura de costes debe someterse a un trámite de información pública durante al menos 20 días, y, en el caso de que se realicen alegaciones, deberá el órgano de contratación pronunciarse respecto a ellas.

8) Asimismo, en el caso de contratos, cuyo precio sea igual o superior a 5 millones de euros, el órgano de contratación incluirá en el expediente de contratación un informe preceptivo que valore esa propuesta de estructura de costes. El informe, como ya se ha indicado inicialmente, puede ser emitido por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, o bien por el órgano consultivo autonómico en materia de contratación correspondiente.

En los contratos con un precio inferior a 5 millones de euros previos los trámites anteriormente indicados deberá comunicar a efectos informativos al Comité Superior de Precios y, en su caso, al órgano consultivo autonómico, la estructura de costes incluida en el pliego.

9) Las fórmulas de revisión de precios que se propongan en estos contratos, deben cumplir con el hecho de que la fórmula propuesta incluya los costes de la actividad conforme a los principios de referenciación a costes, eficiencia y buena gestión empresarial.

Únicamente contendrá componentes de costes considerados “*significativos*”, esto es, superiores al 1 % del valor íntegro de la actividad.

Se excluyen las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, gastos generales o de estructura y beneficio industrial. Se podrá incluir el coste de mano de obra si es significativo, pero su incremento repercutible

no podrá superar el de la retribución del personal del sector público conforme a las leyes presupuestarias.

Podrán ser tenidas en cuenta las posibilidades existentes en el mercado de cobertura del riesgo de variación de los costes de una actividad, para decidir la exclusión o no en la misma de un determinado componente de coste, así como parámetros o límites que incentiven el comportamiento eficiente.

IV. Análisis de la Propuesta de costes de estructura del Ayuntamiento de Alcañiz.

Se analiza la estructura de costes planteada para el contrato teniendo en cuenta los parámetros y determinaciones que contempla expresamente el Reglamento de desarrollo, como requisitos para poder realizar la revisión de precios en el contrato de concesión de servicios de referencia.

Antes de continuar con el estudio de la estructura de costes siguiendo los criterios establecidos por esta Junta en su Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, no podemos dejar de analizar la nueva documentación que ha presentado el Ayuntamiento de Alcañiz:

-Un documento denominado “Memoria propuesta técnica de estructura de costes y fórmula de revisión de precios de los servicios de abastecimiento y saneamiento de la ciudad de Alcañiz”, sin firmar, que es una copia del documento presentado inicialmente y elaborado por “Compás consultores”.

-Un documento denominado “Inversiones previstas por el concesionario”, en el que se incluyen como tales el canon que aportará inicialmente el concesionario y el canon variable que fija en un valor mínimo del 8,0% de la facturación anual de los servicios concesionados.

La documentación remitida parece identificar “canon” e “inversiones”, sin embargo estos conceptos no son equivalentes, el canon o participación que

hubiera de satisfacerse a la Administración, que puede ser anticipado o no, en este sentido la doctrina señala que *“la forma retributiva que tiene el interés público y la Administración de participar en los beneficios y en el sistema económico de la concesión...se trata de una contraprestación a satisfacer por el concesionario, por la utilización de los bienes de dominio público adscritos al servicio”*, y es evidentemente un coste o gasto para el concesionario pero distinto de las inversiones que deberá asumir el mismo para la prestación del servicio que por otra parte son las que tendremos en cuenta para determinar el plazo máximo de la concesión.

En el informe denominado “Inversiones” se indica que el canon inicial, de una cuantía mínima de 2.300.000€, se entregará al ayuntamiento al comienzo del contrato y el canon variable será una aportación a realizar al final de cada año de explotación.

Por otra parte el apartado 5.1 de la Memoria incluye, entre otros gastos, un “canon variable del 5% -55.485,31€- y un canon anual variable inversiones en obras del 4% que supone un importe de -44.388,25€-“, para finalmente concluir que el total de gastos de explotación en el año 1 ascienden a 921.876,27€.

En este apartado de gastos no se ha imputado la parte proporcional que corresponda por la entrega al Ayuntamiento de un canon inicial anticipado.

El apartado 4 de la citada memoria hace referencia a que para los contratos con un precio igual o superior a 5.000.000€ se incluirá en el expediente de contratación un informe preceptivo emitido por el órgano autonómico consultivo en materia de contratación.

Al objeto de proceder al estudio de la propuesta y seguir un orden o estructura en el análisis de la misma, se ha dividido su estudio en los siguientes apartados:

- a) Comprobación de las premisas necesarias para que proceda la revisión de precios en este contrato.

b) Periodo de recuperación de la inversión, esencial para la revisión de este contrato.

c) Consulta de estructura de costes a operadores económicos. Requisito previo para la elaboración de la propuesta presentada.

d) Análisis de la estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato, su relevancia y su consideración como costes revisables o no.

e) Análisis de la fórmula de revisión propuesta por el órgano de contratación.

f) Consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.

a) Comprobación de las premisas necesarias para que proceda la revisión de precios en este contrato.

Nos encontramos ante un contrato de concesión de servicio público que contiene dos actividades diferenciadas, el abastecimiento de agua potable y el de saneamiento de las aguas residuales, en el que es posible la futura revisión de precios del contrato, previa justificación de su necesidad. No obstante lo anterior es necesario que las estructuras de costes se correspondan con cada actividad o servicio distinto que contiene el contrato y deberá indicarse y justificarse si la revisión de precios se aplica o no a ambas actividades de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 del Reglamento. En todo caso, deberá encontrarse prevista de forma detallada en los pliegos de licitación, ya que estos contratos no tienen fórmula tipo de revisión aprobada por el Consejo de Ministros.

En este sentido el pliego de cláusulas administrativas deberá especificar como mínimo, un desglose de los componentes del coste de las actividades antes indicadas que son objeto del contrato, y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato, así como los precios individuales o índices de

precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.

Deberá indicarse también que la revisión, al alza o a la baja, procederá transcurridos dos años desde la formalización del contrato. El límite general que exige tener ejecutado al menos el 20% del importe del contrato, no opera en los contratos de concesión de servicios.

Deberá especificarse claramente en el pliego que la revisión de precios únicamente podrá realizarse durante el periodo de recuperación de la inversión, puesto que, una vez transcurrido éste, ya no es posible revisar el contrato.

Finalmente el pliego deberá contener también, el mecanismo de incentivo de eficiencia que el órgano pueda prever en su caso, y como no puede ser de otra manera, recogerá la fórmula de revisión aplicable elaborada «ad hoc» por el órgano de contratación, la cual respetará los principios de referenciación a costes, eficiencia y buena gestión empresarial, exigidos en los artículos 3, 4 y 7 del Reglamento.

El Ayuntamiento no ha enviado a esta Junta los pliegos del contrato ni el estudio económico financiero efectuado, por lo que desconocemos si el precio del contrato va a ser único para el conjunto de las dos actividades o no, cuestión que determinará la necesidad de una o dos fórmulas de revisión de precios. En el caso de que el precio sea único la fórmula de revisión de precios deberá igualmente tener en cuenta las estructuras de costes de cada una de las actividades, y si fuesen objeto de revisión las dos, agregar sus correspondientes variaciones de costes de forma proporcionada a su peso relativo en el coste total del contrato, con el fin de que la variación del precio resultante de la revisión sea reflejo de la variación real de costes, tal y como se recoge en la Circular 2/2017, de 12 de diciembre, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat Valenciana.

Los parámetros previstos en el Reglamento, con la salvedad indicada en el apartado anterior, sí han sido, en mayor o menor medida, reflejados en la

propuesta de costes de estructura del Ayuntamiento de Alcañiz y se analizan a continuación, si bien el hecho de que consten en un documento del expediente de contratación no garantiza que queden reflejados finalmente en el pliego de la licitación, máxime cuando el citado documento ni siquiera está firmado.

De la documentación aportada por el Ayuntamiento, no se puede constatar el cumplimiento de esta premisa puesto que no constan los pliegos entre la documentación enviada. Por ello, a título informativo, se recuerda la necesidad de reflejar expresamente estos parámetros en el pliego de licitación.

Por otra parte se ha cumplido correctamente con el requisito de someter a información pública la propuesta de estructura de costes, no habiéndose presentado ninguna alegación sobre la misma.

Igualmente se ha cumplido con el trámite de comunicación de dicha propuesta, mediante la solicitud de informe preceptivo sobre la propuesta de costes de estructura, informe solicitado a esta Junta, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 9.8 del Reglamento.

b) El período de recuperación de la inversión del contrato debe ser igual o superior a cinco años.

El concepto de periodo de recuperación de la inversión viene regulado en el artículo 10 del Reglamento, y puede entenderse que es aquel en el que «previsiblemente», el contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato y, que le permita obtener un beneficio.

Es muy importante conocer este periodo de recuperación de la inversión, dado que únicamente durante el mismo, va a ser posible revisar el precio del contrato, de manera que este mecanismo no debe aplicarse transcurrido este período de recuperación, aunque la ejecución del contrato continúe.

En la documentación remitida, en concreto en el punto 7 del documento denominado “Memoria” se indica que para la determinación del período de

recuperación de la inversión se ha realizado un estudio económico financiero en el anteproyecto de explotación, que no ha sido remitida a esta Junta, y se concluye que el periodo de recuperación de la inversión se produce en el año 23 de explotación y que por tanto la revisión de precios no podrá realizarse hasta transcurridos dos años desde la formalización del contrato ni transcurrido el citado periodo de recuperación de la inversión.

Como ya hemos indicado en la documentación presentada se identifica canon con inversiones desconociendo el importe de estas últimas, elemento esencial ya que de conformidad con lo previsto en el artículo 29.6 de la LCSP es el que determinará el plazo de duración de la concesión, es necesario que en estos conceptos estén perfectamente definidos en los pliegos.

c) Consulta de la estructura de costes con operadores económicos del sector. Requisito previo para la elaboración de la propuesta presentada.

De los 5 operadores a los que se ha consultado uno de ellos no ha contestado, 3 operadores han remitido información referida a costes de servicios de similares características que están gestionando y el quinto ha remitido un informe del año 2014 de la AGA en el que propone una fórmula polinómica para la revisión de los valores monetarios de los servicios relacionados con el agua.

La contestación de los operadores resulta escueta, no justificada, y en general poco detallada, además no contestan todos ellos sobre la base de un mismo modelo, lo que dificulta la comparativa entre las contestaciones.

Antes de entrar a analizar la estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento de Alcañiz, es necesario comparar la información facilitada por los operadores, ya que en principio le sirve de referencia al órgano de contratación, para su propuesta:

En cuanto a los costes de personal oscilan entre el 30,30% de Valoriza para Soria, similar al de Aqualia que propone un 32%, al 40,26% de Valoriza para Guadalajara y al 41,90% para el agua y 44,70% para saneamiento de Aquara.

Las citadas empresas contemplan un conjunto de costes para distintos suministros y aprovisionamientos en los que podríamos integrar los costes de la energía y agua con cifras muy dispares que van desde un 8,67% de Aquara, pasando por la propuesta de Valoriza para Soria de 14,72% y de 26,57% para Guadalajara, al 38% de Aqualia.

Los costes de mantenimiento también son dispares, Aquara propone un total de 18,43%, para agua y 20,12 para saneamiento, Valoriza para Soria un 3,51% y un 2,02% para Guadalajara, y finalmente Aqualia un 18%.

La única entidad que incluye como coste el canon de la concesión es Valoriza que la establece en un 20,22% para Soria y en un 14,05% para Guadalajara.

Finalmente en el informe de AGA en 2010 se propone para consumos un 27%, para gastos de personal un 24% y para otros gastos de explotación un 27%.

A la vista de la documentación recibida, el Ayuntamiento de Alcañiz procede, en la Memoria, a agrupar los gastos en 4 apartados, relativos a compra de agua en alta, personal, energía eléctrica y otros gastos de explotación, resultando unos porcentajes distintos, calcula la media de los operadores, señala el desvío de la misma de las empresas consultadas, compara su propuesta con la media de los operadores y la ajusta, señalando no obstante que el peso de la energía eléctrica podría aumentar, si no mejora la eficiencia del sistema, hasta un 8,53%.

d) Análisis de la estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato propuesta por el órgano de contratación, su relevancia y su consideración como costes revisables o no.

Para el examen de estos costes, debemos tener en cuenta las reglas que prevé el artículo 7 del Reglamento, de manera que sólo serán revisables los costes asociados a la actividad objeto del contrato que sean «*indispensables*» para su realización. Se considera que es indispensable un coste, cuando la actividad no pueda realizarse de manera correcta y conforme a las obligaciones asumidas por el contratista, sin incurrir en dicho coste,

Además el coste indispensable debe ser «*significativo*». Esto es, que represente al menos el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad, y que no esté sometidos al control del contratista (no lo está cuando hubiese podido eludirse a través de prácticas como el cambio de suministrador).

Tampoco serán revisables los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial.

En cuanto a los costes de mano de obra, estos sólo serán revisables si su coste es significativo e indispensable, como sucede en el caso de este contrato de abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales. En caso de ser revisable, no obstante, cuenta con un límite taxativo, y es que el incremento repercutible de estos costes no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado

El Ayuntamiento procede a continuación a explicar su propia estructura de costes y la justifica, no por referencia a los costes recibidos de las empresas consultadas, sino en base a los costes que soporta el servicio ya que según indica el agua tiene un precio regulado por un operador estatal, igualmente la energía eléctrica, en cuanto a los costes de personal señala que son los relativos a la plantilla directamente asignada al servicio que será objeto de subrogación, y finalmente en otros gastos de explotación ha considerado aquellos más constantes, tal y como veremos en la fórmula.

La propuesta de costes que propone finalmente el Ayuntamiento de Alcañiz plantea la revisión de los gastos de compra de agua en alta (33%), de energía eléctrica (5%), de personal (36%) y otros gastos de explotación (26%). Su propuesta a salvo de la compra de agua en alta esta por debajo de la media de los operadores.

e) Análisis de la fórmula de revisión propuesta:

El Reglamento exige justificar, en la memoria que debe acompañar al expediente, la idoneidad de la fórmula «ad hoc», establecida por el órgano de contratación, los diferentes componentes de coste a considerar y la mejor elección de los índices por mayor desagregación.

La elaboración de la fórmula debe igualmente respetar los principios establecidos en el artículo 7, ya reiterados a lo largo del informe sobre la referenciación a costes relacionados con la actividad y su consideración de revisables o no.

Junto con ellos, se deben aplicar las siguientes reglas en la elaboración de la fórmula de la revisión:

- 1) Cada componente de coste incluido en la fórmula de revisión, será aproximado por un precio individual o índice específico de precios, que deberá tener la mayor desagregación
- 2) Se utilizarán preferiblemente los precios individuales o índices específicos de precios que excluyan el efecto de las variaciones impositivas, cuando los mismos estén disponibles al público.
- 3) Si la normativa aplicable a la actividad impone una contabilidad de costes, se podrá establecer una fórmula basada en la información contenida en dicha contabilidad.
- 4) Se podrán tener en cuenta las posibilidades existentes en el mercado de cobertura del riesgo de variación de los costes de una actividad, con el fin

de decidir la exclusión o inclusión en la misma de un determinado componente de coste.

La fórmula de revisión propuesta por el Ayuntamiento de Alcañiz es la siguiente:

Se propone la siguiente fórmula de revisión periódica y predeterminada de precios:

$$\text{Tarifas}_{\text{año } t} = K_t * \text{tarifas}_{\text{año } 0}$$

$$K_t = \left[a \times \left(\frac{At}{Ao} \right) + P \times \left(\frac{Pt}{Po} \right) + e \times \left(\frac{Et}{Eo} \right) + i \times (1 + 1GC_t) \right] \times ICS \geq 1$$

Siendo:

K_t Coeficiente de revisión en el momento t a aplicar a la base tarifaria.

a Coeficiente de ponderación de los gastos derivados de la compra de agua en alta, en tanto por uno. Se establece en 0,33.

At / Ao Variación del precio unitario de la compra de agua en alta (€/m³). Este debe ser un precio ponderado por la propia naturaleza de la formación del precio del agua en alta e incluye tanto los gastos de explotación en función de tres parámetros (volumen de reserva, volumen de consumo y canon de regulación), como los gastos de funcionamiento de la Mancomunidad de Abastecimiento de Aguas del Guadalope-Mezquín. No son costes revisables los relativos al coste de amortización de las infraestructuras.

P Coeficiente de ponderación de los gastos derivados de personal. En tanto por uno. Se establece en 0,36.

Pt / Po Variación que experimente la retribución del personal del concesionario. Esta variación deberá ser referenciada al convenio de los trabajadores de la empresa concesionaria y subsidiariamente al convenio colectivo estatal de las industrias de captación, elevación, conducción, tratamiento, distribución, saneamiento y depuración de aguas potables y residuales.

En cualquier caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del 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, el incremento

repercutible del valor revisado de los costes de mano de obra no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

e Coeficiente de ponderación de los gastos derivados del suministro eléctrico. En tanto por uno. Se establece en 0,05.

E_t / E_o Variación del coste eléctrico en el momento t de revisión, de acuerdo con el índice publicado por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

i Coeficiente de ponderación del resto de costes revisables. En tanto por uno. Se incluyen: oficinas y sus costes asociados; parque móvil; conservación y mantenimiento de las infraestructuras; gestión de abonados y otros gastos administrativos de explotación. Se establece en 0,26.

IGC_t Valor correspondiente a la Tasa de Variación interanual del índice de Garantía de Competitividad (TV IGC) publicada en el momento de la revisión t por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

ICS Coeficiente corrector basado en parámetros de eficiencia y calidad del servicio. Su valor inicial es 1 está acotado superiormente a 1,05 para valores de eficiencia de la red de abastecimiento superiores al 90%. Para valores intermedios variará en función de la siguiente fórmula:

$$ICS = [1 + \left(\frac{ER_t - ER_o}{ER_o}\right) * b]$$

Siendo:

ER_o Eficiencia de la red de abastecimiento referida al volumen total de agua registrada respecto del volumen total de agua suministrada en alta en el momento inicial. Se establece en 78,5%, según se justifica en el anteproyecto de la explotación.

ER_t Eficiencia de la red de abastecimiento referida al volumen total de agua registrada respecto del volumen total de agua suministrada en alta en el momento t.

b Coeficiente de ponderación que establece un crecimiento del 5% para una eficiencia de la red de abastecimiento del 90%. Su valor es 0,3413.

f) *Consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.*

Ya por último el reglamento, en el artículo 7 establece que las fórmulas de revisión «*podrán incluir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente*», tales como:

i. Un componente que module las revisiones en función de la eficiencia, la productividad o la calidad del producto o servicio.

ii. Un límite a la traslación de la variación de un determinado componente de coste susceptible de revisión, que puede ser concretado como un porcentaje máximo a aplicar sobre la variación de éste.

iii. Un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión periódica. Tal límite podrá definirse bien como un valor monetario o índice en términos absolutos o bien como una tasa de crecimiento máxima.

En cuanto al coeficiente corrector, establece para “b” un valor de 0,3413 no podemos analizarlo, puesto que no se ha enviado el estudio económico financiero. No obstante las propias características del servicio a prestar dejan escaso margen de maniobra para la eficiencia, ya que la demanda de agua y el saneamiento, depende fundamentalmente de los hábitos de consumo por lo que es una variable que no guarda relación con un comportamiento más o menos eficiente del adjudicatario del contrato, sino más bien con el comportamiento de los usuarios del servicio, circunstancia que escapa al control del contratista.

Finalmente el Reglamento requiere que en el expediente, además de la propuesta de estructura que ya se ha analizado, se elabore una Memoria que acompañe al expediente de contratación, en la que se deberá justificar detalladamente todo lo expuesto hasta ahora en este informe, como el carácter recurrente de la variación de los distintos costes tenidos en cuenta en la fórmula de revisión, el cumplimiento de las normas y principios establecidos en los artículos 3 a 7 del mismo, el período de recuperación de la inversión del contrato.

III. CONCLUSIONES

No se puede informar favorablemente la propuesta de estructura de costes, por cuanto no se han presentado a esta Junta los elementos esenciales para la toma de decisión, pese a haber sido específicamente requerida la documentación pertinente en que constase la misma.

La propuesta de costes presentada por el Ayuntamiento de Alcañiz y analizada con el fin de emitir el presente informe, adolece de justificación, al menos en la documentación remitida a esta Junta.

Se considera imprescindible, incluir en el expediente de contratación lo siguiente:

- Las Inversiones que realizará la concesionaria y una justificación rigurosa y detallada del periodo de amortización de la inversión, esencial para determinar el plazo de duración de la concesión, no pudiendo considerar como inversiones las aportaciones monetarias que en concepto de canon inicial y de canon variable entregará el concesionario al Ayuntamiento.
- Todos los elementos de la fórmula propuesta deberán estar definidos con precisión en el pliego de cláusulas administrativas, e igualmente deberá quedar perfectamente definida la forma de determinación de cada uno de ellos antes de la aprobación del expediente de contratación, sin que sea posible su modificación, tal y como parece desprenderse de la documentación presentada en cuanto al peso de la energía eléctrica.
- Así mismo deberá indicarse en el pliego de cláusulas administrativas y justificarse en el expediente si la revisión de precios va a afectar a las dos actividades que son objeto del futuro contrato, en ese caso se deberán agregar sus correspondientes variaciones de costes de forma proporcionada a su peso relativo en el coste total del contrato.

- Todos los documentos que justifiquen la necesidad de revisión de precios deben incluirse en el expediente de contratación, debidamente firmados.

Informe preceptivo valorativo de la estructura de costes EC 1/2018, de 12 de diciembre, relativo al expediente de contratación del abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales de la ciudad de Alcañiz, mediante concesión de servicio.

EL PRESIDENTE

P.S. EL PRESIDENTE SUPLENTE
*(Orden de 17 de agosto de 2015 del
Consejero de Hacienda y Administración Pública)*

Miguel Ángel Bernal Blay