

Informe EC 1/2025, de 25 de septiembre de 2025, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Informe preceptivo sobre la propuesta de estructura de costes de la concesión de servicio de Gestión Integral de la Residencia y Centro de día «Magda Godía»

I. ANTECEDENTES

El Alcalde de Mequinenza, con fecha 3 de junio de 2025, remite a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón de conformidad con lo previsto en el apartado séptimo del artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, solicitud de informe preceptivo respecto de la estructura de costes de la concesión de servicios para la Gestión Integral de la Residencia y Centro de Día «Magda Godía».

Junto con la solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- 1.- Escrito del Sr. Alcalde de Mequinenza solicitando informe a la Junta.
- 2.- Memoria justificativa de la estructura de costes del contrato de concesión del servicio de Gestión Integral de la Residencia Mayores y Estancias Diurnas «Magda Godía Ibarz» de Mequinenza.
- 3.- Certificado del Acuerdo Plenario de 28 de mayo de 2025 por el que se somete a información pública la propuesta de estructura de costes del servicio de Gestión Integral de la Residencia y Centro de día «Magda Godía»
- 4.- Solicitudes a 5 operadores económicos del sector, no se adjunta la constancia de su recepción por las entidades ni las respuestas.

5.- Pliego de prescripciones administrativas firmado el 22 de mayo de 2025.

Vista la documentación aportada, entendiendo que era insuficiente para poder emitir informe, se le requirió a la citada entidad local la aportación de información complementaria, remitiendo, el 25 de junio, lo siguiente:

6.- Estructura de costes de la fundación Jaime Vera Monclús de 11 de junio de 2025 sin firmar.

7.- Plan de Viabilidad de una residencia de la tercera edad de mayo de 2025 elaborado por la consultora SMARTPOINT y firmado por el Señor Alcalde.

8.- Pliego de prescripciones técnicas firmado el Señor Alcalde el 22 de mayo 2025.

9.- Anuncio publicado en el BOPZ de fecha 6 de junio de 2025 por el que se somete a información pública el estudio de viabilidad económico financiero.

10.- Anuncio publicado en el BOPZ de fecha 26 de junio de 2025 por el que se somete a información pública la aprobación inicial de la estructura de costes.

A la vista de la documentación, el Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 25 de septiembre, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y legitimación para solicitar informe.

El presente informe preceptivo se emite como consecuencia de la competencia que ostenta esta Junta de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de

Aragón, determinada expresamente por el apartado 7 del artículo 9 del 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.

La cláusula 6 del pliego de pliego de prescripciones administrativas indica que el precio del contrato es de 12.692.276,1 €, teniendo en cuenta la duración inicial de 5 años y una prórroga de 2 años.

La petición del informe ha sido formulada por órgano legitimado, el Sr. Alcalde de Mequinenza, 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.

El Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante RD 55/2017), desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (en adelante Ley 2/2015). Tanto la Ley, como su norma de desarrollo, se aprobaron con el objetivo principal de establecer una nueva disciplina no indexadora en el ámbito de la contratación pública.

No obstante, ambas normas consideran que resulta indispensable que el precio de algunos contratos se modifique en atención a la evolución del coste de las materias primas y de otros factores, por lo que, en esos casos excepcionales determinados en la norma, si el órgano de contratación considera que la revisión de precios es indispensable para la correcta ejecución del contrato, se permite aprobar un régimen de revisión periódica, siempre que la evolución de los costes lo requiera y que se vincule a la evolución de los índices que estén directamente relacionados con la actividad que se ejecuta.

En el mismo sentido, el artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) establece que, en los supuestos en los que proceda, 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.

De esta forma, la posibilidad de revisión del contrato se fundamentará básicamente en el cumplimiento de dos principios, el denominado principio de «*referenciación a costes*», conforme al cual será necesario elaborar y tomar como referencia la estructura de costes de la actividad de que se trate y además ponderar los distintos componentes de costes, identificando los indispensables para la correcta realización de la actividad en función de su concreto peso relativo en el valor de la misma, y el principio de «*eficiencia y buena gestión empresarial*».

El cumplimiento de ambos principios, entre otras cuestiones, será objeto de evaluación en el presente informe preceptivo.

La Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, resume los requisitos que exige el RD 55/2017 para realizar la revisión de precios de los contratos públicos, y establece también el alcance del informe que corresponde elaborar a esta Junta. Conforme a ella, este informe preceptivo tiene por objeto el análisis y verificación de los siguientes seis extremos:

- «I. La comprobación de la concurrencia de los requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.*
- II. El análisis del período de recuperación de la inversión.*
- III. El examen del trámite de consulta de estructura de costes a operadores económicos.*
- IV. El análisis de la propuesta de estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato, elaborada por el órgano de contratación.*
- V. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.*
- VI. La consideración de parámetros que incentiven la eficiencia del contratista.»*

También se verificará que la solicitud de este informe cumple con los requisitos formales y de fondo establecidos en por esta Junta en la Comunicación 1/2023 de 25 de abril, relativa a la forma de presentar dicha solicitud.

III. Análisis de la documentación presentada.

En la Memoria justificativa de la estructura de costes que consta de cuatro apartados: Antecedentes; Objeto de la memoria; Análisis preparatorio del estudio de viabilidad económico financiero y EC de la actividad, la Memoria remite al plan de viabilidad. El Resumen ejecutivo del citado Plan de viabilidad se desarrolla en 8 apartados: Caracterización socio-demográfica del Bajo Cinca; Análisis de la oferta; Justificación de la creación de la residencia; Justificación del tipo contractual escogido; Ventajas cualitativas y cuantitativas del contrato de concesión; Otras cuestiones; Dimensionamiento del proyecto y Plan de viabilidad económico-financiera.

En el plan de viabilidad, se considera la necesidad de licitarlo como un contrato de concesión de servicios indicando las ventajas tanto de orden cuantitativo, como cualitativo, estableciendo un periodo de explotación inicial de 5 años y una posible prórroga de 2 años.

En el pliego de prescripciones administrativas se regula la revisión de precios del contrato, estableciendo la fórmula.

Este informe preceptivo tiene por objeto el análisis y verificación de la documentación remitida.

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

El objeto del contrato consiste en la concesión del servicio de Gestión Integral de la Residencia y Centro de Día «Magda Godía». Al ser un contrato de

concesión de servicios, será posible la futura revisión de precios del contrato, si previamente se justifica su necesidad en el expediente.

Al tratarse de un contrato del sector público distinto al contrato de obras y al contrato de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, el artículo 9 del RD 55/2017 establece que, para que corresponda revisión de precios periódica y predeterminada, se requieren dos requisitos:

- a) Que así esté previsto en los pliegos, que deberán detallar la fórmula de revisión aplicable.
- b) Que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a 5 años, justificado conforme al criterio establecido en el artículo 10 del mismo RD 55/2017.

El primer requisito puede ser verificado en la cláusula 6 del Pliego de prescripciones administrativas. En cuanto al segundo de los requisitos es objeto de análisis en el siguiente apartado.

Por último, respecto de la verificación del trámite procedimental seguido para concretar la estructura de costes del contrato, se justifica que se da cumplimiento tanto al requisito de someter a información pública la estructura de costes prevista para este contrato con el fin de que se puedan realizar alegaciones, como la solicitud de Informe preceptivo a esta Junta.

II) 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 RD 55/2017, y puede entenderse como aquel en el que «previsiblemente» el contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato, y que le permita además obtener un

beneficio. Es importante conocer este periodo de recuperación de la inversión, dado que únicamente durante el mismo será posible revisar el precio del contrato.

Para determinar adecuadamente la inversión primero, y su periodo de recuperación después, resulta preciso circunscribir correctamente el objeto del contrato, y utilizar para sus cálculos parámetros objetivos. Las estimaciones deben realizarse sobre la base de previsiones razonables y, siempre que sea posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

El plan de viabilidad recoge el dimensionamiento del proyecto, en él se indica que la Residencia cuenta con una superficie construida de 4.164,60 metros cuadrados y una capacidad de 78 plazas para residentes y 39 plazas de centro de día. La inversión realizada en la construcción, urbanización, instalaciones técnicas y mobiliario ha tenido un coste de 8.776.859,17 euros, en cuanto a los gastos de amortización que soportarán son de una cuota anual de 283.880,68 euros.

Respecto de los costes de personal se indica que, su funcionamiento generará aproximadamente 50 puestos de trabajo, que luego se concretan en 47, indicando las categorías profesionales y el año en que se incorporaran a la concesión. Si bien establecen los costes de personal se desconoce qué tablas salariales o convenios han utilizado para establecer este coste en el presupuesto del futuro contrato.


En cuanto al cálculo de los ingresos previstos han tenido en cuenta el promedio anual de plazas ocupadas y el precio diario por servicio de residencia marcado por el IASS en la ORDEN BSF/211/2025, de 17 de febrero, resultando 62,88 euros/día, sin IVA, que han incrementado en un 2% anual, a la cantidad resultante se le ha incrementado un porcentaje del 40% para calcular el precio diario por los servicios de Centro de Día.

En el pliego de prescripciones administrativas se establece una inversión total de 30.000 euros, que se realizarán en los 4 primeros años, debiendo desembolsar más de un 50% del total de la cantidad total propuesta en los dos primeros años.

Para calcular el periodo de recuperación de la inversión, se debe aplicar la fórmula que determina específicamente el artículo 10 RDDEE. Según esta fórmula, el período de recuperación de la inversión del contrato será el mínimo valor de n .

La norma también define la tasa de descuento que se ha de aplicar para la actualización, determinando que su valor será el promedio de la cotización en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años de los últimos seis meses incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

En la documentación aportada reseñan únicamente la cuenta de pérdidas y ganancias señalando que la rentabilidad estimada podrá verse condicionada por los gastos de amortizaciones derivados de las reposiciones y las inversiones de 30.000 euros. Sin embargo, no se ha localizado en qué van a consistir las inversiones, que además según el pliego de prescripciones administrativas pueden ser objeto de mejora.


 Cod. Validación: A47FA5LL3X4XXAZGD0LGPZSF
 Verificación: <https://inequiza.sedelectronica.es/>

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

La documentación remitida incluye escritos que el Ayuntamiento de Mequinenza dirigió a los siguientes cinco operadores habituales del sector:

Residencia del Cinca, Sagrado Corazón, Fundación Jaime Vera Monclús, Residencia Sant Guardia S.L., Residencias Menen, S.L., Betula Alba-

En el escrito se les solicitaba su estructura de costes y se indicaba que deberían informar sobre los costes de:

- Personal
- Aprovisionamiento
- Canon
- Suministros
- Mantenimiento
- Otros

La solicitud a los operadores no contiene información suficiente sobre el objeto del futuro contrato y los parámetros de referencia para elaborar su estructura, con referencia expresa al desglose de las partidas de inversiones, amortizaciones, gastos generales y beneficio industrial ni contiene datos relativos a la población usuaria.

A pesar de haberle sido requerido tampoco se han remitido los documentos en los que se acredite la recepción por los operadores económicos de la solicitud de información.

El Ayuntamiento de Mequinenza solo ha remitido respuesta de uno de ellos que se transcribe a continuación, sin que haya indicando si el resto ha contestado o no.

Personal	65,06%
Aprovisionamiento	16,15%
Canon al Ayuntamiento	3,39%
Suministros	5,77%

Mantenimiento	5,22%
Otros	4,41%
Total	100,00%

La información es insuficiente para cumplir con las exigencias del RD 55/2017, debería haberse especificado la totalidad de los costes que conllevará la prestación del servicio incluidos los no revisables.

La Estructura de Costes inicialmente elaborada por el Ayuntamiento de Mequinenza es la siguiente:

Personal	62,20%
Aprovisionamiento	19,90%
Canon al Ayuntamiento	4,70%
Suministros	5,70%
Mantenimiento	2,00%
Otros	5,50%
Total	100,00%

En la documentación recibida no consta una mínima explicación que explique las diferencias de costes con la información del único operador que ha contestado.

En la partida de otros indica que se ha tenido en cuenta la amortización en función de la inversión que decida hacer el licitador y otros gastos generales, todo ello sin desagregar.

El análisis de esta Junta, requiere verificar que la EC propuesta cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RD 55/2017, de manera que, una vez ponderados todos los costes en función de su peso relativo en el precio del

contrato, sólo se revisen en un futuro aquellos costes del contrato que sean directos o asociados a la actividad objeto del mismo y, que además sean costes «*indispensables*» para su ejecución, esto es, 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 también «*significativo*», y lo será cuando represente al menos el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad, y no se encuentre sometido al control del contratista.

Procede verificar que no se revisen los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial, aunque ponderen con su peso en el total de la estructura propuesta. Este apartado no es posible verificarlo como hemos indicado ya que el apartado «otros» no está desagregado.

El RD 55/2017 menciona especialmente los costes de mano de obra, que sólo serán revisables si su coste es realmente significativo e indispensable. Del estudio se desprende que este es significativo siendo similar al que propone la única empresa de la que disponemos información. También se consideran costes indispensables y significativos, y por ello revisables, los costes de aprovisionamientos y los de los suministros e incluso el del canon a abonar al Ayuntamiento, ya que este último está incluido en el concepto genérico de «valor monetario».

Sin embargo, teniendo en cuenta que los costes no están desagregados, no se puede comprobar que los pesos indicados sean los correctos.

IV) *Análisis de la fórmula de revisión propuesta:*

El RD 55/2017 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 elección de los índices con la mayor desagregación.

La fórmula la encontramos en la cláusula 6 del pliego de prescripciones administrativas que indica lo siguiente:

«Los precios unitarios mensuales ofertados por el licitador para cada tipología de plaza tendrán carácter vinculante, y serán de aplicación obligatoria durante toda la vigencia del contrato.»

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, y en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla dicha ley, se establece la posibilidad de revisar periódicamente y de forma predeterminada las tarifas ofertadas por el adjudicatario.

Dicha revisión será anual, aplicable a partir del segundo año de ejecución del contrato, y se basará en la variación de los componentes significativos de la estructura de costes del servicio, conforme a la memoria justificativa aprobada.

La revisión afectará a las cinco tarifas mensuales unitarias ofertadas por el licitador en su propuesta económica, correspondientes a las siguientes modalidades de plaza:

Plaza para persona válida (PV)

Plaza con dependencia grado I (PG1)

Plaza con dependencia grado II (PG2)

Plaza con dependencia grado III (PG3)

Plaza de centro de día (PCD)

La actualización de cada una de estas tarifas se realizará mediante la siguiente fórmula polinómica compuesta:

$$\text{Precio actualizado} = \text{Precio anterior} \times [(0,622 \times P) + (0,199 \times A) + (0,057 \times S) + (0,020 \times M) + (0,042 \times \text{IPC}) + 0,060]$$

Donde:

P: índice de variación del coste de personal, referenciado al salario base del convenio colectivo de aplicación. No podrá superar el incremento anual establecido para el personal al servicio del sector público en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A: índice de variación de aprovisionamientos, conforme al IPC de alimentos, productos de higiene y otros consumibles relevantes.

S: índice de variación de los suministros energéticos (electricidad, gas, agua), conforme a datos del IPC o índices sectoriales.

M: índice de variación del mantenimiento y conservación, utilizando el IPC de «mantenimiento y reparación de la vivienda» o similar.

IPC: índice de precios al consumo general nacional publicado por el INE, aplicado exclusivamente a la parte del canon de la concesión (4,2 %).

0,060: parte no revisable (6,0 %) del coste total, correspondiente a amortizaciones, beneficio industrial, y otros conceptos no sujetos a revisión según la normativa aplicable.

La revisión se aplicará de oficio, sin carácter retroactivo y con efectos desde el mes siguiente al cumplimiento de cada año natural del contrato. La aplicación

de esta fórmula no podrá dar lugar a modificaciones contractuales ni alterará las condiciones esenciales del contrato.»

La fórmula de revisión de precios propuesta refleja cada componente de coste ponderado en función al peso establecido en su propuesta revisándose el 94%, sin embargo, como hemos indicado al no haberse desagregado todos los costes no se puede constatar que no se revisarán los gastos generales, el beneficio industrial o las amortizaciones, por lo que no se ajusta a lo previsto en el RD 55/2017.

En la citada cláusula se indica que la revisión se producirá a partir del segundo año, este requisito debe corregirse, dado que fue objeto de modificación, por la Ley 11/2023 de 8 de mayo de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales; y por la que se modifica la Ley 12/2011, de 27 de mayo, sobre responsabilidad civil por daños nucleares o producidos por materiales radiactivos, que en su Disposición final séptima, modifica el artículo 103 de la LCSP, de manera que desde entonces es suficiente con el transcurso de un año desde la formalización del contrato, para revisar el contrato.

Al tratarse de un contrato de concesión de servicios, para que proceda la revisión no es necesario que se encuentre ejecutado el 20 % del contrato.

Deberá de recogerse expresamente que la revisión será bidireccional, es decir que el ajuste de precios lo será tanto al alza como a la baja.

En todos los costes, a excepción de los de personal, hay una referencia al IPC por tanto se ha incumplido con lo previsto en la norma, ya que los precios no pueden estar referenciados al IPC, dado su carácter general, ni por sí solo, ni en ningún tipo de fórmula que lo contengan.

Cada componente de coste incluido en la fórmula de revisión, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 del RD 55/2017, debe referenciarse a una variación a nivel estatal de un precio individual o índice específico y desagregado. Sin embargo, la fórmula propuesta no se ajusta a la citada previsión, en consecuencia no se ha justificado suficientemente la necesidad de revisión de precios, limitándose a establecer una fórmula.

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

La verificación del cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial implica que sólo deberían trasladarse a los 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.

Para ello, el RD 55/2017 dispone, en el apartado octavo del artículo 7, que *podrán* incluirse componentes en las fórmulas de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente de los agentes económicos.

No consta justificación de la no inclusión de parámetros que incentiven la eficiencia.

III. CONCLUSIÓN

A la vista de lo anteriormente expuesto y de la documentación aportada por el Ayuntamiento de Mequinenza se emite el presente informe preceptivo a la propuesta de estructura de costes analizada por esta Junta, considerándose que no cumple las exigencias previstas en el 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.

Informe EC 1/2025 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 25 de septiembre de 2025.