

INFORME 8/2022 DE 28 DE JULIO DE LA JUNTA CONSULTIVA DE CANARIAS SOBRE LA ESTRUCTURA DE COSTES RELATIVO AL EXPEDIENTE DE CONCESION DE SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO DEL TÉRMINO MUNICIPAL DE PUERTO DE LA CRUZ. [Grupo 5]

Con fecha 21 de enero de 2022 se presenta la solicitud de informe preceptivo sobre la aprobación de la estructura de costes del contrato de Concesión del servicio de abastecimiento y Saneamiento del Municipio de Puerto de la Cruz en base a lo establecido en el art. 9.7, apartado d) 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 (en adelante R.D. 55/2017).

El artículo 103 de la Ley 9/2017, que regula la revisión de precios, además de adaptarse a la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, reproduce en su conjunto lo dispuesto en el R.D. 55/2017, al que expresamente se remite su apartado 2 en los siguientes términos: “Previa justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros con contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado”

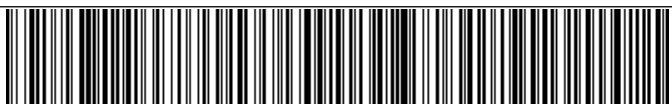
A la solicitud de informe se acompaña la siguiente documentación:

1. Las solicitudes a cinco operadores económicos del sector para la remisión de sus estructuras de costes.
2. La información facilitada por tres de los diferentes operadores económicos
3. Certificado del secretario del Ayuntamiento de adopción por parte de la Junta de gobierno, en sesión ordinaria, celebrada el veinticuatro de noviembre de 2021, la aprobación de la estructura de costes del expediente referenciado,
4. La propuesta de estructura de costes
5. Anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de fecha 8 de diciembre de 2021 e informe de publicación en la PCSP.
6. Informe del encargado del registro haciendo constar no alegaciones en el período de información pública.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1.- El R.D. 55/2017, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (en adelante R.D.55/2017), ha supuesto un nuevo régimen jurídico de la revisión de precios de los contratos públicos, basándose en los principios de “referenciación a costes” y de “eficiencia y buena gestión empresarial” (artículos 3 y 4).

Todo régimen de revisión deberá tomar como referencia la estructura de costes de la actividad cuyo valor monetario es objeto de revisión, ponderándose cada componente de costes en función de su peso relativo en el valor íntegro de dicha actividad. El valor íntegro de la





actividad se debe entender como un concepto que va más allá del concepto de costes totales, por lo que el valor íntegro de la actividad será el precio del contrato.

Y el régimen de revisión sólo incluirán, de entre los costes de la actividad, aquéllos que sean indispensables para su realización y que resulten compatibles con las normas establecidas en este real decreto

Conforme al principio de “eficiencia y buena gestión empresarial” sólo podrán incluirse en los regímenes de revisión las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico y la estructura de costes que todo régimen de revisión debe tomar como referencia debe ser la correspondiente a una empresa eficiente y bien gestionada.

De acuerdo con el artículo 7 del R.D. 55/2017, las fórmulas en las revisiones periódicas y predeterminadas se establecerán conforme a los principios anteriores y los costes que incluyan deberán ser significativos. Se entenderá que un coste es significativo cuando represente como mínimo el 1% del valor íntegro de la actividad. No incluirán los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial

Podrán incluir los costes de mano de obra siempre y cuando sean un coste significativo, con el límite de que el incremento repercutible de los mismos no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público (artículo 5) y que se trate de contratos distintos a los contratos de obras y contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas.

2.-Conforme al artículo 9 R.D. 55/2017, procederá la revisión periódica y predeterminada de los 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, transcurridos dos años desde la formalización del contrato y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, cuando concurren acumulativamente las siguientes circunstancias:

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

Para que pueda producirse la revisión periódica y predeterminada, los pliegos deberán especificar, al menos:

- Un desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato, y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato.
- Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
- El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7 de este real decreto.

Cuando no exista una fórmula de revisión aprobada por el Consejo de Ministros, el órgano de contratación deberá justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial. A tales efectos el órgano de contratación:

- a) Solicitará, como mínimo, a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.





- b) Elaborará una propuesta de estructura de costes de la actividad objeto del contrato. Utilizando, en la medida de lo posible, la información de las respuestas recibidas de los operadores económicos.
- c) Someterá su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días.
- d) Remitirá su propuesta de estructura de costes al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado o al órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, si existiera, en el caso de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales.

Si el precio del contrato fuese superior a cinco millones de euros, deberá emitirse un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes por el Comité Superior de Precios o el órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública emitirá un informe preceptivo, que deberá incluirse en el expediente de contratación.

ESTRUCTURA DE COSTES

El objeto del informe es valorar la estructura de costes de la actividad a contratar, sirviendo ésta como

base para establecer el régimen de revisión de precios aplicar en su caso, de conformidad con los principios de referenciación a costes y de eficiencia y buena gestión empresarial. Por tanto, el alcance

de este informe vendrá dado por el análisis de la propia estructura de costes y del análisis de la concurrencia de las condiciones para que proceda la correspondiente revisión de precios.

De acuerdo con el artículo 9.7 del R.D. 55/2017, este informe procede siempre y cuando el precio del contrato en cuestión sea igual o superior a cinco millones de euros. En la certificación del secretario de aprobación de la estructura de costes señala que “el Ayuntamiento de Puerto de La Cruz en colaboración con la asistencia técnica contratada al efecto, ha llevado a cabo un dimensionamiento técnico económico inicial con el fin de establecer el presupuesto base de licitación del contrato de concesión mencionado, deduciéndose del mismo que el precio será superior a cinco millones de euros (de acuerdo con el borrador de estudio de viabilidad el valor estimado del contrato supera los 127 millones de euros)” (dimensionamiento que no se aporta).

El Excmo. Ayuntamiento de conformidad con el apartado 7 del artículo 9, ha solicitado información a cinco empresas sobre un cuadro de conceptos de costes, sin indicar en ningún momento cuales han sido los criterios seguidos para llegar al establecimiento de los conceptos de coste, ni qué componentes de coste engloban tales conceptos, ni descripción alguna sobre los mismos.

De las 5 empresas sólo han aportaron sus respectivas estructuras de costes las siguientes entidades, si bien solamente han informado sobre un porcentaje en relación a tales conceptos de coste:

- FCC AQUALIA, S.A.
- GESTAGUA





Operador/Gastos	FCC AQUALIA	GESTAGUA	ESTRUCTURA PROPUESTA
Gastos de Personal	20,7%	40%	19,18%
Mantenimiento y conservación	5,3%	16%	8,16%
Medios materiales	3,2%	6%	1,91%
Control Analítico Agua Potable	0,9%	3%	1,01%
Administrativos y Varios	7,1%	4%	6,41%
Energía	0,7%	11%	3,39%
Reactivos	0,5%	3%	0,99
Compra de agua	61,6%	17%	56,28%
Impagados			0,61%
Costes TCA			2,07%
TOTAL	100%	100%	100%

En la propuesta de estructura de costes de la actividad presentada se afirma que para su confección se han tenido en cuenta las respuestas de los operadores económicos mencionados, así como un exhaustivo diagnóstico tanto técnico como económico del Servicio de agua potable y alcantarillado del municipio de Puerto de la Cruz, un estudio de las necesidades del mismo y de los costes que asegurarían los objetivos de calidad exigidos por el Ayuntamiento de Puerto de la Cruz y que se verán reflejados en el Informe de Viabilidad del Servicio (estudio que no se aporta), estableciéndose una tabla con el peso de cada gasto diseñando una estructura en la cual se incorporan aquellos costes más representativos indispensables en la actividad.

1.-La estructura de costes de una empresa es aquella que integra la totalidad de costes de la misma. El coste total de la prestación del servicio para la administración contratante es el valor íntegro de la actividad, así, la exposición de motivos del R.D. 55/2017 define el valor íntegro como un concepto que va más allá de los costes totales, porque no sólo incluye la retribución de los bienes intermedios, de los factores productivos y de los capitales ajenos, sino también la correspondiente retribución de los capitales propios, es decir, el beneficio. En otras palabras, en el caso de la contratación pública el valor íntegro de la actividad coincide con el precio del contrato, por ser toda la remuneración que percibe el contratista y ser el coste total para la administración contratante

La estructura de costes que se debe proponer es aquella que recoja la totalidad de los elementos de coste en los que vaya a incurrir la administración contratante de la prestación del servicio objeto del contrato, teniendo en cuenta, en la medida que sea posible, la información suministrada por los diferentes operadores. El beneficio industrial junto con los costes directos, indirectos, financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura y cualquier otro en el que se incurra en el proceso de prestación del servicio por parte de la administración, forman parte de esa estructura de costes.

La estructura de costes debe recoger la totalidad de los costes en los que se incurra en la producción de un bien o en la prestación de un servicio por parte de la administración contratante, y esta circunstancia no ha sido recogida en la estructura propuesta por el Ayuntamiento al dejar fuera de la misma, al menos, un elemento de coste como es el beneficio





industrial. No se debe perder la perspectiva de que la propuesta de costes que se analiza es la correspondiente a la administración contratante y no es la del contratista, por tanto, la estructura a proponer debe tener en cuenta el beneficio industrial como un elemento de coste más.

2.-El Ayuntamiento distingue en la estructura propuesta entre costes revisables y no revisables, incluyendo aquellos costes superiores al 1% y que por tanto de acuerdo con el artículo 7 del R.D. 55/2017 se pueden entender significativos, pero sin que se justifique su carácter indispensable para la realización del servicio y susceptibles de advertir desviaciones significativas y que previsiblemente permanezcan a lo largo del tiempo

3.- No se aporta documentación en la que se establezca una fórmula de revisión de precios en la que se refleje cada componente de coste ponderado en función a su peso en el valor íntegro de la actividad, así como los índices que cumplan con los principios del artículo 7 del RD 55/2017:

- No incorporar, en la medida de lo posible, elementos ajenos al coste que se pretenda reflejar.
- Estar disponibles al público y no ser modificables unilateralmente por el operador económico.

La LCSP en su artículo 103.4 establece que “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.

4.-El artículo 9 apartado 2 letra a) del R.D. 55/2017 indica que el régimen de revisión de precios procederá si se cumple que el período de recuperación de la inversión del contrato es igual o superior a 5 años, justificándose dicho período conforme al criterio establecido en el artículo 10.

En la propuesta se efectúa un estudio que presenta un período de recuperación de la inversión igual o superior a cinco años, en concreto determina que el plazo para recuperar las inversiones es de 20 años.

Deberá hacerse constar expresamente que la revisión no podrá tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

CONCLUSIONES

A la vista de lo anteriormente expuesto y la documentación aportada por el Ayuntamiento se procede a emitir el informe preceptivo a la propuesta de estructura de costes remitida por el Excmo. Ayuntamiento de Puerto de la Cruz en el que se debe poner de manifiesto:

1.- No se justifica el cuadro de conceptos de costes enviado a los operadores económicos y que forman parte de la estructura.





- 2.- No ha considerado la totalidad de los elementos de coste que configuran el coste total de la prestación del servicio objeto de contratación al no incluir el beneficio industrial.
- 3.- Respecto a los costes revisables no se justifica su carácter indispensable para la realización del servicio y susceptibles de advertir desviaciones significativas y que previsiblemente permanezcan a lo largo del tiempo.
- 4- No se aporta documentación en la que se establezca una fórmula de revisión de precios con los índices que cumplan con los principios del artículo 7 del RD 55/2017.

En Canarias,
Documento firmado digitalmente por
Teresa Peiró García – Machiñena
Secretaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

Este documento ha sido firmado electrónicamente por:	
MARIA TERESA PEIRO GARCIA-MACHIÑENA - JEFE/A DE SERVICIO JUNTA CONSULTIVA	Fecha: 02/08/2022 - 09:25:10
En la dirección https://sede.gobiernodecanarias.org/sede/verifica_doc?codigo_nde= puede ser comprobada la autenticidad de esta copia, mediante el número de documento electrónico siguiente: 0HgP131eFdIKkkgu8Wh5yfjbNHRQ1cQEs	 
El presente documento ha sido descargado el 03/08/2022 - 09:07:15	