



Informe preceptivo de la estructura de costes relativo al expediente de contratación de "concesión administrativa de la piscina cubierta municipal del Ayuntamiento de Torre Pacheco". Informe 8/2022, de 11 de noviembre.

INDICE

- I.- Antecedentes y documentación recibida.
- II.- Consideraciones Previas.
- III.- Estructura de Costes.
- IV.- Conclusión.

I.- Antecedentes y documentación recibida.

Con fecha 27 de Junio de 2022, se recibe en la Junta Regional de Contratación Administrativa petición de informe valorativo sobre la estructura de costes del contrato de concesión administrativa de la piscina cubierta del Ayuntamiento de Torre Pacheco, 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).

Las normas correspondientes a la revisión de precios en los contratos públicos de la vigente 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 Ley 9/2017) se adaptan ya a lo dispuesto en la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, de manera que la revisión de precios no se hace con índices generales, sino en función de índices específicos, que operarán a través de fórmulas que reflejen los componentes de coste de la prestación contratada.

El artículo 103 de la Ley 9/2017, que regula la revisión de precios, además de adaptarse a la mencionada 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."

Con la petición de informe formulada el 27 de junio de 2022 se adjunta la siguiente documentación:

1. Solicitudes realizadas a cinco operadores económicos del sector de la remisión de sus estructuras de costes, así como las respectivas respuestas de dos de ellos
2. Estudio de viabilidad económico-financiera de febrero de 2022 y propuesta de estructura de costes de abril de 2022, documentos elaborados por la empresa PW Advisory & Capital Services (en adelante PWACS) y realizados en virtud del contrato de asesoramiento de consultoría y asistencia técnica suscrito con el Ayuntamiento de Torre Pacheco.
3. Anuncio en el BORM nº 111 de 16 de mayo de 2022, por el que se somete a información pública por el plazo de 20 días hábiles la propuesta de estructura de costes para la contratación de la concesión administrativa de la piscina cubierta municipal del Ayuntamiento de Torre Pacheco.
4. Certificado del Secretario General del Ayuntamiento de Torre Pacheco por la que se acredita la no presentación de alegación alguna a la propuesta de estructura de costes durante el período de información pública.

II.- Consideraciones Previas.

El R.D. 55/2017, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, 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). Este reglamento resultará de aplicación a las revisiones de valores monetarios en cuya determinación intervenga el sector público y siempre que la revisión esté motivada por variaciones de costes.

El principio de "**referenciación a costes**" supone que todo régimen de revisión deberá tomar como referencia para su aplicación, la estructura de costes de la actividad cuyo valor monetario es objeto de revisión, ponderándose cada componente de coste en función a 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, al incluir no solamente la retribución de los bienes intermedios, factores productivos y capitales ajenos, sino también la retribución a los capitales propios, es decir, el beneficio. En consecuencia, **el valor íntegro de la actividad será el precio del contrato.**

Por otro lado, no debe confundirse el principio de referenciación a costes con el principio de recuperación de costes, en la medida que el primero atañe a la evolución o variación de los precios y costes y el segundo al nivel de dichos precios y costes.

En el régimen de revisión sólo se incluirán aquellos costes que sean indispensables para la realización de la actividad y que estén directamente asociados a la misma. Estos se diseñarán de forma simétrica, es decir, que los incrementos y disminuciones de los costes susceptibles de revisión darán lugar a revisiones al alza y



a la baja respectivamente, y en ausencia de variación en los costes, el valor sujeto a revisión no sufrirá cambio alguno.

Si el operador económico realizase varias actividades, la revisión de los valores se realizará de forma separada y para los costes comunes a las distintas actividades se deberá explicitar los criterios de imputación utilizados.

Conforme al principio de "**eficiencia y buena gestión empresarial**", los regímenes de revisión únicamente podrán incluir 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. A tal fin, la estructura de costes se determinará atendiendo a las mejores prácticas disponibles en el sector en donde se encuadre la actividad y se podrán considerar indicadores objetivos de eficiencia como costes unitarios, productividad o calidad del bien o servicio a prestar.

En base a este principio, se deberá exigir el cumplimiento de los requisitos de calidad y obligaciones esenciales que se estipulen, siendo este cumplimiento condición necesaria para poder realizarse la revisión de precios.

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.

Por tanto, la fórmula de revisión reflejará cada componente de coste ponderado en función a su peso en el valor íntegro de la actividad, la evolución de los costes en los que se incurre para realizar la actividad y sólo incluirá los costes que sean significativos.

Se entenderá que un coste es significativo cuando represente como mínimo el 1% del valor íntegro de la actividad. No incluirán las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial.

La fórmula de revisión periódica y predeterminada deberá utilizar para aproximar cada componente de coste un precio individual o un índice específico de precios. Los índices utilizados deberán estar disponibles al público en general y no ser modificables por el operador económico cuya contraprestación es objeto de revisión.

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 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.

Igualmente, las fórmulas de revisión de precios podrán incluir mecanismos que incentiven la eficiencia como:

- a. Un componente que module las revisiones en función de la eficiencia, la productividad o la calidad del producto o servicio.
- b. Un límite a la traslación de la variación de un determinado componente de coste susceptible de revisión.
- c. Un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión.

El artículo 9 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, regula **la 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.

Conforme al mismo, estos contratos podrán ser objeto de revisión si:

1. Han transcurrido 2 años desde la formalización del contrato y se hubiese ejecutado como mínimo el 20% de su importe. Esta última condición no será exigible en el caso de contratos de gestión de servicios públicos.
2. El período de recuperación de la inversión del contrato es igual o superior a 5 años. Este deberá determinarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 10. La revisión no podrá tener lugar una vez transcurrido este período.
3. La revisión está prevista en los pliegos, y se detalla la fórmula de revisión a aplicar, pliegos que deberán especificar como mínimo:
 - a) El 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.
 - b) Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
 - c) Los mecanismos de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplados en el artículo 7.

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 la Entidades Locales. Si el precio del contrato fuese inferior a cinco millones de euros, esta remisión tendrá efectos informativos, en caso contrario, 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.

III.- Estructura de costes del contrato de “Concesión administrativa relativo a la gestión del servicio de la piscina cubierta municipal del Ayuntamiento de Torre Pacheco”.

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 a 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 no solamente vendrá dado por el análisis de la propia estructura de costes, sino también del análisis de la concurrencia de las condiciones para que proceda la revisión de precios.

De acuerdo con el artículo 9 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 y sea posible la revisión periódica y predeterminada de dicho precio. Del estudio de viabilidad económica-financiera elaborado por la empresa PWACS se deduce que el valor estimado del contrato es de 8.309.304,90 € y que la duración del mismo sería de 15 años. Por tanto, se concluye que a la vista del valor que se estima y que la duración prevista del contrato es de 15 años resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.7 del R.D. 55/2017.

El R.D. 55/2017 considera que en el supuesto de que no exista una fórmula tipo que aplicar para la revisión de precios, el órgano de contratación justificará el **cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial** del artículo 4 si cumplimenta lo establecido en los apartados 7 y 8 del artículo 9.

De conformidad con el apartado 7 del artículo 9, el Ayuntamiento de Torre Pacheco realiza los siguientes trámites:

- Con fecha 18 de marzo de 2022 solicita a cinco empresas del sector la remisión de sus respectivas estructuras de coste, recibiendo contestación de dos de ellas.
- Elabora una propuesta de estructura de costes a través de la empresa PWACS.
- En el B.O.R.M nº 111, de 16 de mayo de 2022, se publica la propuesta de estructura de costes y se somete a información pública por un plazo de 20 días hábiles.
- Con fecha 21 de junio de 2022 se certifica por el Secretario General del Ayuntamiento de Torre Pacheco la no presentación de alegaciones en relación a

la estructura de costes propuesta, quedando la misma aprobada con carácter definitivo.

La estructura de costes simplificada, aprobada por el Ayuntamiento de Torre Pacheco presenta el siguiente contenido:

Costes de Explotación	% (s/Total)
Costes Revisables	74,00 %
Personal	60,00 %
Mantenimiento y Conservación	5,00 %
Reposición material deportivo	1,00 %
Suministros	8,00 %
Costes No Revisables	26,00 %

La estructura de costes de una organización es aquella que integra la totalidad de costes de la misma. El concepto de coste de producción de un bien o servicio se encuentra recogido en la Resolución de 14 de abril de 2015, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas. De acuerdo con la misma:

"El coste de producción estará formado por el precio de adquisición de las materias primas y otras materias consumibles, así como el resto de los bienes y servicios consumidos y directamente imputables al activo. También deberá añadirse la parte que razonablemente corresponda de los costes indirectamente imputables al activo, en la medida en que tales costes correspondan al período de producción, construcción o fabricación, se basen en el nivel de utilización de la capacidad normal de trabajo de los medios de producción y sean necesarios para la puesta del activo en condiciones operativas, esto es, para que puedan cumplir con la función que le resulta propia o acorde a su clasificación contable."

Del texto anterior se deduce que el coste de producción estará formado por costes directos y costes indirectos. Los costes directos serán aquellos costes directamente imputables, es decir, son aquellos que se derivan de la utilización de recursos cuyo consumo se puede medir y asignar de forma inequívoca a un determinado bien o servicio. Mientras que los costes indirectos serán aquellos que se derivan del consumo de recursos en la producción de varios bienes o servicios, afectando a un conjunto de actividades o procesos, por lo que no resulta viable una imputación directa y es necesario emplear criterios de distribución previamente definidos.

Si la estructura de costes de toda organización debe representar la totalidad de costes, al coste de producción anterior se deberán añadir, en su caso, las amortizaciones, los gastos de comercialización o venta, los gastos financieros, los gastos generales, tributos y todos aquellos en los que incurra dicha organización.

1. Principio de eficiencia y buena gestión empresarial.

La estructura de costes que ha de servir de base al establecimiento del régimen de revisión de precios debe responder al **principio de eficiencia y buena gestión empresarial**, tal y como establece el R.D. 55/2017 en su artículo 4. Por tal razón, se

requiere información a los operadores económicos del sector en cuestión, en relación a sus respectivas estructuras de costes. Y en la medida que sea posible, el órgano de contratación debe utilizar dicha información para elaborar su propia propuesta de estructura de costes, que deberá estar justificada en la memoria que acompañe al expediente de contratación.

El Ayuntamiento de Torre Pacheco, con el objetivo de dar cumplimiento al artículo 4, ha solicitado a cinco empresas del sector la remisión de sus respectivas estructuras de costes y ha obtenido la respuesta de dos de ellas, concretamente, de las empresas ALTERNATIVAS DE LEVANTE S.L Y VECTORIS S.L. Además, también tiene en cuenta la estructura obtenida en el estudio de viabilidad económico-financiera realizado por la empresa PWACS. Todas ellas aportan información sobre las partidas de coste en las que se desglosa la concesión administrativa:

COSTES	ALTERNATIVAS DE LEVANTE	VECTORIS	PWACS
Personal	54,5%	37,6%	63,1%
Mantenimiento y Conservación	8,0%	15,6%	3,4%
Reposición Material Deportivo	1,0%	1,1%	1,1%
Suministros	11,8%	23,6%	5,2%
Gtos de Administración	3,6%	2,5%	6,4%
Gtos Financieros	0,5%	0,9%	0,4%
Gastos Generales	12,2%	11,4%	13,0%
Amortizaciones	8,4%		7,5%

VECTORIS S.L. aporta una estructura de costes genérica. El Ayuntamiento no ha considerado esta estructura de costes como válida al estimar que el peso del coste de personal es inferior a lo que el servicio va a requerir, mientras que el coste de suministros es mayor a lo que se prevé sea necesario para una correcta ejecución del contrato. Igualmente, considera que tampoco se han tenido en cuenta los costes de amortización de la inversión de mejora de las instalaciones que incorpora la futura licitación, ni la repercusión en términos de menores costes que está supondrá en relación al suministro de energía y mantenimiento de las propias instalaciones.

ALTERNATIVAS DE LEVANTE S.L., (actual concesionaria del servicio) aporta la estructura de costes relativa al contrato que se encuentra vigente. El Ayuntamiento, ha tenido en cuenta solo de forma parcial la información suministrada por esta empresa a la hora de determinar los costes del objeto de este contrato, ya que la futura concesión incorpora una importante inversión que no solamente mejorará las instalaciones, sino que también, redundará en menos costes de mantenimiento y suministro energético.

Desde un punto de vista general, los diferentes servicios asociados a las piscinas de carácter municipal pueden presentar de forma reiterada las mismas partidas de coste y por tanto semejantes estructuras de costes, pero los pesos de los elementos de costes en dicha estructuras pueden variar. Estas diferencias van a depender de las propias características y del uso que presente cada una de las instalaciones.

El Ayuntamiento ha considerado necesario que el régimen de revisión de precios tome como base una estructura de costes de carácter propio, que refleje las particularidades del servicio a prestar en las instalaciones de la piscina municipal de Torre Pacheco.

Teniendo en cuenta los requisitos administrativos, técnicos y económicos de la futura concesión y de acuerdo con los objetivos fijados de calidad y garantías en la prestación del servicio objeto de este contrato, el Ayuntamiento de Torre Pacheco propone la siguiente estructura de costes:

Estructura de Costes	Costes del Servicio
Costes Revisables	74,00 %
Personal	60,00 %
Mantenimiento y Conservación	5,00 %
Reposición Material Deportivo	1,00 %
Suministros	8,00 %
Costes No Revisables	26,00 %
Gastos Administrativos	4,50 %
Gastos Financieros	0,50 %
Gastos Generales	13,00 %
Amortizaciones	8,00 %
Total Costes del Servicio	100,00 %

La estructura de costes propuestas por el Ayuntamiento de Torre Pacheco viene desglosada, de forma correcta, entre costes revisables y no revisables, y presenta de forma desagregada la mayor parte de los costes que se consideran como más representativos e indispensables para una correcta ejecución del objeto propio del contrato en cuestión. Se trata de una estructura concreta y propia que ha tenido en cuenta la información aportada por los operadores del sector y el propio conocimiento que posee el Ayuntamiento sobre el servicio a prestar objeto del contrato.

En conclusión, **el principio de eficiencia y buena gestión empresarial queda cumplimentado en la medida que la estructura de costes se ha determinado cumpliendo con los requisitos establecidos en el apartado 7 del artículo 9 del R.D. Además, se trata de una estructura concreta y propia que presenta una desagregación de los elementos de coste, distinguiéndose entre costes que pueden ser objeto de revisión de aquellos otros que no.**



2. Principio de referenciación a 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. De conformidad con el R.D. 55/2017 **el coste total de la prestación del servicio para la administración contratante es el valor íntegro de la actividad**, así, en su exposición de motivos se 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**.

El **artículo 101 de la LCSP** en su apartado 1. b) **define el valor estimado**, para el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, como el **importe de la cifra de negocios**, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que según las estimaciones del órgano de contratación, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios. El **apartado 2**, determina que el **cálculo del valor estimado** deberá tener en cuenta, como mínimo, **los costes laborales, los propios de la ejecución material de la prestación, los gastos generales y el beneficio industrial**.

De acuerdo con la definición de valor íntegro de la actividad recogida en el R.D. 55/2017, el **beneficio industrial** ha de ser tenido en cuenta a la hora de determinar el **coste total** de la prestación del servicio, igualmente, y de conformidad con lo establecido en el artículo 101 apartado 2 de la LCSP, forma **parte del valor estimado** de todo contrato.

La estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento no recoge en ningún momento el beneficio industrial como un elemento de coste más. Conforme a lo expresado hasta ahora, **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, 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**.

En conclusión, la estructura de costes que se debe proponer es aquella que recoja la totalidad de los elementos de coste en los que se vaya a incurrir en 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 forman parte de esa estructura de costes**.

De la documentación aportada por el Ayuntamiento no se identifica de forma concreta la metodología que se ha seguido para la obtención de los pesos de los respectivos elementos de coste. No obstante, de acuerdo con el **artículo 3.1 del R.D. 55/2017** estos pesos se deben obtener sobre el valor íntegro de la actividad y este valor no es otro que el precio del contrato. En este mismo sentido se expresa el **artículo 9.4 a)**, en donde, se establece como **requisito**, entre otros, para que se pueda producir una revisión periódica y predeterminada de precios será necesario que los pliegos especifiquen un **desglose de los elementos de coste ponderados cada uno de ellos sobre el precio del contrato**.

A efectos de este real decreto **se entenderá por precio** de los contratos del sector público **las retribuciones satisfechas al contratista por la Administración o por los usuarios (artículo 6.3)**.

Por último, de conformidad con el **artículo 101 de la LCSP**, en el caso de los contratos de concesión de servicios se **define el valor estimado del contrato** como el **importe de la cifra de negocios**

El estudio de viabilidad económica-financiera elaborado por la empresa PWACS presenta al detalle los costes e ingresos del año 1 por considerarlo como el más representativo de la concesión, siendo los siguientes:

CONCEPTO	AÑO BASE - AÑO 1
CIFRA DE NEGOCIO ANUAL	553.954 €
Ingresos Tarifarios	203.954 €
Aportación Municipal	350.000 €
COSTES	500.835 €
Personal	344.926 €
Mantenimiento y Conservación	13.723 €
Reposiciones-Gtos de Explotación	5.800 €
Suministros	28.396 €
Administrativos y Varios	33.899 €
Gtos Generales	72.014 €
Aval Garantía Definitiva	2.077 €

*(Los datos numéricos que constan en el mencionado estudio han sido redondeados por exceso)

De acuerdo con el mismo, el valor estimado de este contrato sería de 8.309.304,90€, importe que se obtendría de la suma de la cifra de negocio anual de 553.953,66 € a lo largo de los 15 años de duración del mismo. A su vez la cifra de negocio anual vendría dada por la suma de los ingresos tarifarios (203.954,00€) más una aportación por parte del Ayuntamiento (350.000,00€).

En relación a los elementos de coste de carácter revisable como son los de personal, mantenimiento y conservación y suministros, llama la atención la diferencia existente entre los pesos que representan en relación a la cifra de negocio anual y los pesos asociados a los mismos en la estructura de costes aportada por el



Ayuntamiento. Así, los costes de personal, con un valor de 344.926€ anuales, representan un 62,27% sobre la cifra de negocio, poniendo de manifiesto una diferencia algo superior a 2 puntos porcentuales al 60% que es el peso asociado a este coste en la estructura aprobada por el Ayuntamiento. Los costes de mantenimiento y conservación representan sobre la cifra de negocio un 2,48% y el peso asociado en la estructura de costes es un 5%. En el caso de los suministros, sobre la cifra de negocio representan un 5,13% frente un 8% en la estructura de costes.

Además, en el estudio de viabilidad, la suma de los costes de mantenimiento y conservación, reposiciones y gastos de explotación, suministros y administrativos recibe el nombre de costes operativos, representando un 14,77% sobre la cifra de negocio, cifra prácticamente coincidente con el peso del 14% que le corresponde en la estructura de costes a la suma de esos mismos costes a excepción de los costes administrativos, estos últimos, que no tienen el carácter de revisables.

Como se ha mencionado anteriormente, el artículo 3 del R.D. 55/2017, regula el **principio de referenciación a costes**, principio que considera que **cada elemento de coste que forma parte de la estructura de costes se ha de ponderar en función a su peso relativo sobre el valor íntegro de la actividad, que no es otro que el precio del contrato.**

La información suministrada por el Ayuntamiento de Torre Pacheco **sugiere que la ponderación de los elementos de coste, que conforman la estructura de costes presentada, no se ha obtenido en función al valor íntegro de la actividad objeto de contratación, por tanto, no se cumple con el principio de referenciación a costes.**

3. Régimen de revisión de precios.

La estructura de costes ha de servir como base para determinar el **régimen de revisión de precios**, que procederá si se cumplen las condiciones reguladas en el artículo 9 del R.D. 55/2017, además del cumplimiento de los principios y límites contenidos en los artículos 3, 4, 5 y 7 de este mismo Real Decreto.

Por los principios de referenciación a costes y de eficiencia y buena gestión empresarial, el régimen de revisión de precios únicamente tendrá en cuenta las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico. Los costes que podrán ser objeto de revisión serán aquellos que sean indispensables, que estén directamente asociados a la prestación del servicio y tengan la consideración de significativos, es decir, que representen como mínimo el 1% del valor íntegro.

Igualmente, el artículo 7.4 indica que la fórmula de revisión de precios deberá utilizar para cada uno de los elementos de coste un precio individual o un índice específico de precios que permita reflejar la variación del elemento de coste susceptible de revisión, variación que deberá presentar un carácter recurrente. Además, los índices utilizados deberán estar disponibles al público en general y no ser

modificables unilateralmente por el operador económico beneficiario de la revisión de precios.

La estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento presenta una identificación individualizada de los elementos de coste lo que permite una mejor referenciación de los mismos a un precio individual o índice específico de precios, de forma que se facilita la aplicación de la fórmula de revisión de precios del contrato en base a la variación recurrente de los elementos de coste.

El Ayuntamiento, de forma correcta, ha distinguido para la determinación de la fórmula de revisión entre costes revisables y no revisables, considerando como **costes sujetos a revisión de precios los costes relativos al coste de personal, los de mantenimiento y conservación, reposición de material deportivo y suministros**. Por tanto, no considera como revisables los costes de amortización y financiación, ni el resto de costes directos e indirectos relacionados con los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial e impuestos.

El artículo 4.2 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española fija, entre otros aspectos, que para aprobar un régimen de revisión periódica y predeterminada de precios es necesario la existencia de una naturaleza recurrente en la variación de los costes de la actividad. En este sentido el **artículo 9.2 del R.D. 55/2017** establece que **"..., el órgano de contratación deberá justificar el carácter recurrente de la variación de los distintos componentes de costes a considerar en la fórmula de revisión de precios, ..."**.

El Ayuntamiento **no aporta documentación que justifique el carácter recurrente** de los diferentes elementos de coste considerados en la fórmula de revisión de precios.

Por otro lado, **la fórmula de revisión propuesta incluye el coste de energía eléctrica, elemento de coste que no figura como tal en la estructura de costes aprobada por el Ayuntamiento**. La estructura de costes presenta como elemento de coste el relativo al coste de suministros, que de conformidad con el estudio de viabilidad aportado estaría constituido por varios tipos de suministros, incluido el suministro eléctrico, que representaría algo más de un 22% del conjunto de suministros. Pero tendría una mayor importancia el suministro de agua con un 35% y el suministro de pellets con algo más de un 34%.

En relación a la variación de los **costes de mantenimiento y conservación** el Ayuntamiento ha optado por una media aritmética de cuatro índices de precios publicados por INE, concretamente, el de "Fabricación de elementos de hormigón, cemento y yeso", "Fabricación de placas, hojas, tubos y perfiles de plástico", "Fabricación de otra grifería y válvulas" y "Reparación de productos metálicos, maquinaria y equipo". En la documentación aportada **no se explica la vinculación** que presentan estos índices en relación a estos costes, pero llama la atención que **ninguno de los anteriores índices incluya a los productos químicos y de limpieza** utilizados en el mantenimiento y conservación de la piscina, cuando los mismos, de acuerdo con el estudio de viabilidad, representan el 38,5% del conjunto de estos costes.



De conformidad con el **principio de referenciación a costes**, el régimen de revisión de precios deberá determinar la variación de los respectivos costes en función a la evolución del precio individual de cada uno de los costes o de un índice específico de precios. Índices, que de acuerdo con el **artículo 9.2 del R.D. 55/2017**, deben ser tan desagregados como sea posible, reflejando de manera precisa la evolución del coste susceptible de revisión.

Como conclusión, **los índices de precios propuestos por el Ayuntamiento en relación a los costes de suministros y de mantenimiento y conservación no recogen la evolución de la totalidad de los costes que los conforman, ni existe concordancia entre el coste de la energía eléctrica reflejado en la propuesta de revisión de precios y la estructura de costes aprobada por el Ayuntamiento.**

Igualmente, el Ayuntamiento deberá tener en cuenta en base al **principio de referenciación a costes que todo régimen de revisión de precios debe tener un carácter simétrico** y su aplicación no solamente se debe aplicar cuando exista un incremento de precios, sino también, corresponde su aplicación cuando se produzca una disminución de los mismos.

4. Período de recuperación de la inversión.

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.

El artículo 10 entiende por período de recuperación de la inversión aquél en el que previsiblemente se pueda recuperar la inversión realizada para una correcta ejecución del respectivo contrato. Para la determinación de este período de recuperación se debe aplicar la siguiente fórmula matemática:

$$\sum_{t=0}^n \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0$$

En esta desigualdad, "t" son los años medidos en números enteros, "FCt" el flujo de caja esperado en el año "t" y "b" la tasa de descuento a aplicar.

El artículo 10 del R.D. 55/2017 determina que el valor de la tasa de descuento a utilizar será el rendimiento medio 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, tomando como referencia para dicho cálculo los datos publicados por el Banco de España.

El flujo de caja esperado en el año "t" será la suma del flujo de caja procedente de las actividades de explotación y del flujo de caja procedente de las actividades de inversión.

El flujo de caja de las actividades de explotación será la diferencia entre los cobros y pagos que se deriven de las actividades principales del contrato, así como del resto de actividades que no tengan la calificación de inversión y financiación.

El flujo de caja de las actividades de inversión será la diferencia entre los cobros y pagos que tengan su origen en la enajenación o adquisición de activos no corrientes y otros activos equivalentes, tales como inmovilizados intangibles, materiales o inversiones inmobiliarias. Se incluirá como cobro el valor residual de los anteriores activos. El valor residual se entenderá como el importe que se podría recuperar al término del contrato o bien de la vida útil del activo, en caso de que ésta finalice con anterioridad.

La estimación de los flujos de caja se realizará sin considerar actualización alguna de los valores monetarios que los compongan, y en ningún caso se tendrán en cuenta los cobros y pagos que se deriven de actividades financieras.

El período de recuperación de la inversión será el mínimo valor de "n" para que se cumpla la anterior desigualdad, habiéndose realizado todas las inversiones para una correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato.

Si "n" es igual o superior a cinco se cumplirá con lo establecido en el artículo 9 apartado 2, letra a) y el régimen de revisión procederá, siempre y cuando, se cumplan los restantes requisitos establecidos en el R.D. 55/2017.

Igualmente, La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) en su artículo 29 considera que si la duración de la concesión de los servicios sobrepasara los cinco años, la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupera las inversiones realizadas, junto con un rendimiento sobre el capital invertido. En cualquier caso, la duración de la concesión de servicios no podrá exceder de cuarenta años cuando la misma comprenda la ejecución de obras.

Este mismo artículo 29, en su punto 9, establece que **el período de recuperación de la inversión se debe calcular de acuerdo con lo establecido en el R.D. 55/2017.**

El Ayuntamiento de Torre Pacheco afirma haber calculado el período de recuperación de la inversión utilizando la desigualdad propuesta en el artículo 10 del R.D. 55/2017, teniendo en cuenta los flujos de caja procedentes de las actividades de explotación y de inversión. Fijando dicho período de recuperación de la inversión en 15 años.

Para el cálculo de la tasa de descuento, a la que se refiere el artículo 10 anterior, ha utilizado el rendimiento medio del período comprendido entre los meses de septiembre del año 2021 y el mes de febrero del año actual, ambos inclusive, de la deuda pública del Estado a diez años en el mercado secundario (Bonos y Obligaciones no



segregados. Operaciones simples al contado), incrementado en doscientos puntos básicos, obteniendo una tasa de descuento del 2,56%. No obstante, de conformidad con los datos publicados por el Banco de España para el mes de febrero de 2022 la rentabilidad de la deuda pública a diez años ha sido del 1,11% y el dato utilizado por el Ayuntamiento ha sido del 0,99%, por tanto, la tasa aplicada debería haber sido del 2,58% en vez del 2,56%. Desconocemos si esta pequeña diferencia entre la tasa de descuento que se debería haber aplicado y la aplicada afecta al cómputo total del plazo de la concesión.

En relación al cálculo de los flujos de caja indicar que, de acuerdo con el artículo 10, este será la suma del flujo de caja de las actividades de explotación y del flujo de caja de las actividades de inversión.

Los flujos de caja vienen reflejados por años en la tabla 13 del apartado 9.6.3 del estudio de viabilidad. Así, en dicha tabla el año 1 presenta un flujo de caja total por un importe de -542.065,87€ y un flujo de caja procedente de las actividades ordinarias de explotación de 53.118,19€, en consecuencia, el flujo de caja de las actividades de inversión sería de -595.184,06€. Pero, de acuerdo con el apartado 7 del informe de viabilidad las inversiones a realizar en las instalaciones en ese año suponen un montante de 583.184,06 €, poniéndose de manifiesto una diferencia de 12.000 €.

Igualmente, en los flujos de caja total de los años 6 y 11 se producen diferencias respecto a los flujos de caja de las actividades de explotación, cuando de la información aportada no se desprende inversión alguna en tales años que justifiquen tales diferencias.

Por otro lado, en el período comprendido entre los años 7 al 11, ambos inclusive, los costes de explotación sufren un incremento anual de 5.000 €, situación que se vuelve a repetir entre los años 12 al 15, con un nuevo incremento anual de 5.000 €, sin que se desprenda información alguna de la documentación aportada que justifique dichos incrementos.

Por último, indicar que de conformidad con el artículo 9 apartado 5, la revisión de precios no podrá tener lugar una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión.

IV.- Conclusión.

A la vista de lo anteriormente expuesto y la documentación aportada por el Ayuntamiento de Torre Pacheco, se puede concluir que se cumplen con los requisitos procedimentales establecidos en el apartado 7 del artículo 9 del R.D. 55/2017.

La estructura de costes propuesta no cumple con el principio de referenciación a costes del artículo 3 del R.D. 55/2017 por no incorporar la totalidad de los elementos de coste en los que va a incurrir la administración contratante y porque la ponderación de estos no se realiza en función a su peso relativo sobre el valor integro

de la actividad, es decir, sobre el precio del contrato. Esta circunstancia redundante en el hecho de que los coeficientes utilizados en la fórmula de revisión de precios propuesta no sean correctos.

Por último, en relación al período de recuperación de la inversión sería necesario una mayor información sobre los datos aportados para poder emitir un pronunciamiento sobre la conformidad de su cálculo en base al artículo 10 del R.D. 55/2017.