



Informe preceptivo de la estructura de costes relativo al expediente de contratación de "concesión administrativa del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del Ayuntamiento de Alguazas". Informe 1/2023, de 27 de enero.

INDICE

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

I.- Antecedentes y documentación recibida.

Con fecha 28 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 del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del Ayuntamiento de Alguazas, 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).

Posteriormente, con fecha 23 de diciembre de 2022, se recibe documentación complementaria a la solicitud anterior remitida por el Ayuntamiento de Alguazas.

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:

"Prevía 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 se adjunta la siguiente documentación:

1. Registro de salida de las solicitudes realizadas a cinco operadores económicos del sector de la remisión de sus estructuras de costes.
2. Borradores relativos al pliego de prescripciones técnicas, memoria técnica, reglamento, ordenanza de elementos de urbanización y reposición de servicios aplicable al contrato, programa de sanidad ambiental de autocontrol.
3. Estudio económico financiero del servicio y memoria justificativa de la fórmula de revisión de precios.
4. Borrador de trabajo relativo al pliego de cláusulas administrativas particulares.
5. Propuesta de estructura de costes de octubre de 2021 elaborada por la empresa PW Advisory & Capital Services (en adelante PWACS) y realizada en virtud del contrato de asesoramiento de consultoría y asistencia técnica suscrito con el Ayuntamiento de Alguazas.
6. Anuncio del acuerdo del pleno del día 8 de noviembre de 2021 por el que se acuerda someter a información pública la aprobación inicial de la estructura de costes del servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del Ayuntamiento de Alguazas.
7. Anuncio en el BORM nº 274 de 26 de noviembre de 2021, por el que se somete a información pública por el plazo de un mes la propuesta de estructura de costes del servicio público de abastecimiento de agua potable y alcantarillado.
8. Certificado de la Secretaria General del Ayuntamiento de Alguazas 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 del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del Ayuntamiento de Alguazas".

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.

El punto 4.1 del borrador de trabajo del PCAP del contrato en cuestión afirma que de conformidad con el artículo 101.1 de la LCSP el **valor estimado del contrato asciende a 23.977.109,25€**, importe que corresponde con la estimación del volumen de negocio total de la empresa concesionaria generado durante los 25 años que se prevé dure la concesión y con arreglo al estudio económico financiero del servicio. No obstante, del mencionado estudio, la estimación del **volumen de negocio total es de 23.445.469,75€**, cifra que no concuerda con la establecida en el borrador del PCAP, apreciándose una diferencia de 531.639,50 €.

Se deduce que el valor estimado de la concesión es superior a cinco millones de euros y que la duración prevista de la misma es superior a 5 años. Por tanto, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 9.7 del R.D. 55/2017.

1. Principio de eficiencia y buena gestión empresarial.

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 Alguazas realiza los siguientes trámites:

- Con fecha 5 de agosto de 2021 solicita a cinco empresas del sector la remisión de sus respectivas estructuras de coste, recibiendo contestación de tres de ellas.
- Elabora una propuesta de estructura de costes fechada en octubre de 2021, a través de la empresa PWACS.
- En el B.O.R.M nº 274, de 26 de noviembre de 2021, se publica el Anuncio de Acuerdo del Pleno por el que se somete a información pública la aprobación inicial de la estructura de costes por un plazo de un mes, de conformidad con el artículo 247.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Con fecha 28 de diciembre de 2021 se certifica por la Secretaria General del Ayuntamiento de Alguazas la no presentación de alegaciones en relación a la estructura de costes propuesta.

La estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento de Alguazas presenta el siguiente contenido:

Estructura de Costes	Costes del Servicio
Costes Revisables	72,01%
Personal	20,36 %
Compra de agua	44,60 %
Mantenimiento y Conservación	4,51 %
Energía Eléctrica	2,54 %
Costes No Revisables	27,99 %
Medios Materiales	0,83 %
Control de Calidad	0,17 %
Administrativos y varios	2,58 %
Gastos Generales	8,80 %
Impagados	3,10 %
Otros Costes	12,51 %
Total Costes del Servicio	100,00 %



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 Alguazas, 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 tres de ellas, concretamente, de las empresas FCC AQUALIA S.A., SOCAMEX S.A.U. Y SOCIEDAD DE FOMENTO AGRICOLA CASTELLONENSE S.A. (FACSA).

El Ayuntamiento de Alguazas no ha considerado las estructuras de coste presentadas por FCC AQUALIA S.A. Y FACSA, por ser unas estructuras de carácter genérico que no son representativas ni comparables con las características propias del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Alguazas. Respecto a la estructura presentada por SOCAMEX S.A.U., actual concesionaria, ha sido tenida en consideración por estar en línea con los costes operativos del servicio en cuestión, pero no así los pesos de la misma por no contemplar en su globalidad la estructura futura del servicio.

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, dado que las características intrínsecas de los servicios relacionados con la gestión del agua potable y alcantarillado son de carácter heterogéneo, y en la medida que presentan una gran diversidad de condicionantes que definen sus características particulares y propias.

La estructura de costes propuesta viene desglosada entre costes revisables y no revisables, y presenta de forma desagregada la mayor parte de las partidas de costes que el Ayuntamiento considera como más representativas e indispensables para una correcta ejecución del objeto propio del contrato en cuestión, aun cuando presenta una partida de costes indeterminada como "Otros Costes". Se trata de una estructura concreta y propia que tiene 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 relación al trámite de información pública, indicar que el artículo 9.7 del R.D. 55/2017 establece el sometimiento de la estructura de costes a dicho trámite por

un plazo de 20 días y no de un mes, tal y como ha realizado el Ayuntamiento. El trámite de información pública ha sido realizado por el Ayuntamiento en base al artículo 247.3 de la LCSP, pero este artículo regula la información pública relativa al estudio de viabilidad en los casos de concesiones de obras. Es cierto, que el R.D. 55/2017 prevé la posibilidad de simultanear el trámite de información pública de la estructura de costes con el del estudio de viabilidad, pero de la documentación aportada solamente se deduce la publicación del anuncio del acuerdo del Pleno relativo a la estructura de costes, no así, del correspondiente estudio de viabilidad al que se refiere el artículo 285.2 de la LCSP, relativo a los contratos de concesión de servicios.

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 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.



Así, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) en su artículo 100, regulador del presupuesto base de licitación, establece en su punto 2 que el presupuesto base de licitación se desglosará en los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Además, esta clasificación de costes deberá estar indicada en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación.

La estructura de costes debe recoger, además de la clasificación anterior de costes directos e indirectos, 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 de conformidad con el R.D. 55/2017 el coste total de la producción de un bien o de la prestación de un servicio por parte de la administración 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.

Para el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios el artículo 101 de la LCSP en su apartado 1. b) define el valor estimado 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 lo expuesto hasta hora, la estructura de coste propuesta por el Ayuntamiento no responde a lo establecido en el artículo 100 de LCSP y adolece de diferentes partidas de coste como pueden ser los gastos financieros, amortizaciones y 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. La amortización, los gastos financieros y el beneficio industrial junto con los costes directos, indirectos, los gastos generales o de estructura y cualquier otro en el que se incurra en el proceso de prestación del servicio han de formar parte de esa estructura de costes.

Por otro lado, el principio de referenciación a costes regulado en el artículo 3 del R.D. 55/2017 afirma que todo régimen de revisión deberá tomar como referencia la estructura de costes de la actividad, ponderándose cada componente de costes en función de su peso relativo en el valor íntegro de dicha 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 la necesidad de 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).

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 de la estructura propuesta. No obstante, del documento relativo al estudio económico financiero del servicio se deduce que el cálculo de los pesos de los elementos de coste puede haber sido erróneo.

Así, en el apartado 3.6 "*Costes del servicio. Año Base*" del estudio económico financiero consta la tabla nº 19 "*Resumen de costes del servicio. Año Base*" en donde figura una estructura de costes en términos monetarios, formada por diferentes partidas de coste agrupadas en costes fijos y costes variables por unos importes de 262.279 € y 541.248 € respectivamente, a los que se les suma una dotación para insolvencias o impagados (28.135 €) y gastos generales (64.282 €), siendo el coste total de 895.944 €, cifra que no coincide con la establecida en el texto del apartado 3.6.4 en donde se afirma que "*el coste total asciende a 822.934 €*". Por otro lado, el apartado siguiente, es decir, el nº 4 "*Hipótesis y variables de proyección*" en relación a los costes del servicio introduce nuevas partidas de costes como por ejemplo el coste de avales, gastos de licitación, gastos de primer establecimiento, amortizaciones y tiene en cuenta las inversiones a realizar. Así, la tabla 23 "*Resumen de ingresos y costes. Año 1*" presenta en relación a los costes fijos y costes variables los importes de 265.375,28 € y 513.392,29 € respectivamente, que sumándoles el resto de costes que figuran en la misma harían un coste total de 914.624,71 €, cifra que tampoco coincide con la que consta en la mencionada tabla como coste total que es de 915.824,90 €. Por tanto, se observan diferentes montantes de coste en el mencionado estudio económico financiero para un mismo servicio.

Igualmente, en la documentación aportada se pone de manifiesto la existencia de dos cifras relativas al valor estimado del contrato, por un lado el estudio económico financiero habla de unos ingresos anuales de 937.818,79 € y la memoria justificativa de la fórmula de revisión de precios de unos ingresos anuales de 959.084,37 €. Teniendo en cuenta que la duración prevista del contrato sería de 25 años, los valores estimados serían 23.445.469,75 € y 23.977.109,25 € respectivamente.

Con la argumentación anterior se pone de manifiesto la imposibilidad de determinar de forma adecuada los respectivos pesos de las diferentes partidas o elementos de coste que han de constituir la correspondiente estructura de costes.

La propuesta de costes incluye de forma correcta como partida de coste los gastos generales. El apartado 3.6.3. del estudio económico financiero del servicio considera que estos costes representan el 8% del total de los costes operativos (costes fijos y variables) ascendiendo a un importe de 64.282 €, cifra, que por el



mismo concepto, no coincide con el importe de 62.301 € que consta en la tabla 23 "Resumen de ingresos y costes. Año 1".

El artículo 131 del RGLCAP indica que los porcentajes a aplicar a los gastos generales serán del 13 al 17 por 100 sobre el presupuesto de ejecución material, pero este artículo solo se refiere a los contratos de obras y la LCSP no hace mención respecto al resto de contratos. No obstante, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su informe 40/19 "Gastos generales de estructura y beneficio industrial en el contrato de servicios" considera que los porcentajes del artículo 131 del RGLCAP se pueden aplicar a los contratos de servicios, en la medida en que el órgano de contratación los considere adecuados a la naturaleza de la prestación contractual y a las características propias del contrato en cuestión. Igualmente, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su resolución 683/2016 se posiciona a favor de considerar el mencionado artículo reglamentario como orientativo para el resto de contratos. Criterio ratificado a través de su resolución 231/2018, de 30 de julio.

Dado que el artículo 101 de la LCSP establece que tanto los gastos generales como el beneficio industrial han de formar parte del cálculo del valor estimado del contrato, al tratarse este artículo de un precepto de aplicación general por formar parte del Título III en donde se regulan los elementos comunes de todo contrato, debemos entender que dicho precepto es de aplicación a todos los contratos. En consecuencia, procede una aplicación analógica del artículo 131 del RGLCAP, a falta de norma específica.

En el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el porcentaje que se debe aplicar sobre la ejecución material del objeto del contrato de obras en concepto de gastos generales es del 13%, tal y como se desprende del artículo 24 de la Ley 6/2012, de 29 de junio, de medidas tributarias, económicas, sociales y administrativas de la Región de Murcia que modifica la Ley 7/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Fomento Económico en la Región de Murcia.

No obstante, siguiendo el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el órgano de contratación podrá aplicar un porcentaje diferente al 13% en los contratos distintos al contrato de obras, siempre y cuando, se justifique adecuadamente en función a la naturaleza de la prestación contractual y de las características singulares propias del contrato.

En conclusión, la estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento no cumple con lo establecido en el artículo 3 del R.D. 55/2017 en relación a la determinación de los pesos de los elementos de coste que la constituyen.

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, coste de compra de agua, coste de mantenimiento y conservación y coste de energía eléctrica**. 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,..."*.

La memoria justificativa de la fórmula de revisión de precios, aportada por el Ayuntamiento, en relación al coste de la compra de agua informa que la misma será suministrada por la Mancomunidad de los Canales del Taibilla, siendo este organismo quien fije las correspondientes tarifas de compra del agua y que normalmente suelen ser de carácter ascendente a lo largo de los años. En ningún momento se justifica el carácter recurrente de este elemento de coste y por tanto no se cumple con lo establecido en el artículo 9.2 del R.D. 55/2017. El Ayuntamiento debe de disponer de suficiente información en relación a los precios de compra de agua pagados a la



Mancomunidad de los Canales del Taibilla en relación a los suministros recibidos en períodos anteriores al actual, por tanto, tiene la información necesaria para determinar el carácter recurrente o no de este elemento de coste.

En el caso de que la compra de agua no fuese un coste recurrente no podría formar parte de una revisión de precios periódica y predeterminada. Si el Ayuntamiento considerara necesaria su inclusión en la fórmula de revisión de precios debería tener presente lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 103 y el apartado 2 del artículo 19 de LCSP. En base a los artículos anteriores el contrato de suministro de agua potable sería un contrato no sujeto a regulación armonizada y la compra de agua podrá ser objeto de revisión no periódica, entendiéndose esta como cualquier modificación de valores monetarios que, no tenga carácter periódico o recurrente (art. 2 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española).

El régimen aplicable a la revisión de precios del coste de la compra de agua sería el recogido en el artículo 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española y el artículo 12 del R.D. 55/2017. De acuerdo con los mismos, dicha revisión se deberá justificar con una memoria económica específica, no podrá realizarse en función de índices de precios o fórmulas que los contengan, y si la revisión estuviera motivada por la evolución de costes podrá realizarse en función a precios individuales e índices específicos de precios que reflejen dicha evolución.

Por otro lado, la fórmula polinómica de revisión de precios propuesta por el Ayuntamiento presenta un coeficiente de ponderación del conjunto de costes no revisables que identifica como coeficiente "NR". Este coeficiente, según se desprende de la memoria justificativa de la fórmula de revisión de precios, incluye el coste del aval de garantía definitiva, los costes financieros, amortizaciones, gastos generales, beneficio industrial y aquellas partidas de costes no significativas o no susceptibles de ser revisados. Pero la propuesta de estructura de costes no incluye varios de los costes anteriormente mencionados como es el caso del coste del aval de garantía definitiva, los costes financieros, amortizaciones y beneficio industrial.

Además, los valores de los coeficientes que forman parte de la fórmula de revisión de precios son objeto de redondeo en relación a los pesos de los elementos de coste a los que se asocian. Lo lógico sería mantener una metodología de trabajo constante de forma que los pesos de los elementos de coste coincidieran de forma exacta con los coeficientes de la fórmula de revisión evitando la aparición de pequeñas diferencias.

En conclusión, el Ayuntamiento debe tener en cuenta que, de acuerdo con el principio de referenciación a costes del artículo 3 del R.D. 55/2017, todo régimen de revisión debe tomar como referencia la estructura de costes de la actividad.

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, en la memoria justificativa de la fórmula de revisión de precios considera 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 25 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 enero y de junio del año 2021, 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 2,32%.

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 utilizados para determinar el período de recuperación de la inversión se han justificado mediante la tabla 2 "*Flujo de Caja de la Concesión para el cálculo del Período de Recuperación de la Inversión*". Pero esta tabla, en ningún momento refleja los flujos de caja de las actividades de explotación, ni los de las actividades de inversión. Dicha tabla representa la cuenta de resultado anual de la concesión a lo largo de su duración, y al final de la misma se da, sin más explicación, un dato anual relativo al flujo de caja libre, término no recogido ni definido en el artículo 10 del R.D. 55/2017.

Por otro lado, la tabla 2 anterior recoge una cifra de negocio anual de 959.084,37 €, cifra diferente a los 937.819,79 € recogida en el estudio económico financiero del servicio por el mismo concepto.

Por tanto, no queda justificado que el período de recuperación de la inversión se haya realizado de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del R.D. 55/2017.

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.

V.- Conclusión.

A la vista de lo anteriormente expuesto y la documentación aportada por el Ayuntamiento de Alguazas, 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.

Así mismo, la fórmula de revisión de precios propuesta incluye un elemento de coste sin justificación de su carácter recurrente, incumpliendo el artículo 9.2 del R.D. 55/2017. Igualmente, presenta un coeficiente que incluye elementos de coste que no forman parte de la estructura de coste propuesta, incumpliendo el principio de referenciación a costes.

Por último, en relación al período de recuperación de la inversión se utiliza una terminología diferente a la establecida en el artículo 10 del R.D. 55/2017, sin determinarse los diferentes flujos caja a los que se refiere este artículo, por tanto no queda justificado en la documentación aportada que el período de recuperación de la inversión se haya calculado de conformidad con lo establecido en el R.D.55/2017.