

Informe EC 1/2019, de 22 de mayo de 2019, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Informe preceptivo sobre propuesta de estructura de costes, en el expediente contractual de concesión de servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, del Ayuntamiento de Calatayud (Zaragoza).

I. ANTECEDENTES

El Alcalde de Calatayud, se dirige con fecha 31 de marzo de 2019, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante escrito del siguiente tenor literal:

«Adjunto remito ESTRUCTURA DE COSTES, PARA LA GESTION EN REGIMEN DE CONCESIÓN DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE CALATAYUD, sometida a exposición pública mediante publicación de anuncio en el BOPZ nº 48, de 28 de febrero de 2019, a los efectos de emisión del preceptivo INFORME conforme a lo dispuesto en el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.

Documentación adjunta:

- *Anuncio BOPZ*
- *Certificación de inexistencia de alegaciones*
- *Solicitud operadores económicos*
- *Informes operadores económicos*

A la solicitud también acompaña, aunque no se relaciona, la siguiente documentación:

- *Informe de estructura de costes para la gestión, en régimen de concesión, del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Calatayud.»*

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 22 de mayo de 2019, acuerda informar lo siguiente:

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

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

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

No obstante, el presente informe preceptivo se emite como consecuencia de una nueva competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, que viene determinada expresamente por el Reglamento de desarrollo de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, aprobado mediante el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, el cual, en su artículo 9 determina expresamente lo siguiente:

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

...

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

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

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

II. Régimen jurídico aplicable a la propuesta de estructura de costes.

El Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo de Desindexación de la Economía Española (en adelante LDEE). Ambas normas contienen actuaciones dirigidas a implantar una nueva disciplina no indexadora, como regla general, en la contratación pública.

La nueva regulación establece la no obligatoriedad de la revisión, es decir, la no indexación del contrato público como regla general.

No obstante, en los casos en los que el órgano de contratación considere que la revisión de precios es indispensable para la correcta ejecución del contrato, se permite establecer ésta, siempre que se vincule necesariamente a la evolución de los costes directamente relacionados con la actividad que se ejecuta y revisa, y los parámetros de ejecución del contrato puedan ser calificados en el seno de una correcta y eficiente gestión empresarial.

En consonancia con esta excepción, la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), establece en su artículo 103 que el expediente de contratación deberá justificar suficientemente siempre, la necesidad establecer la revisión del contrato, siendo únicamente posible realizar una revisión periódica y predeterminada de los contratos del sector público.

De esta forma, la posibilidad de revisión del contrato se fundamenta básicamente en el cumplimiento de dos principios, el denominado principio de «*referenciación a costes*», conforme al cual será necesario tomar como referencia la estructura de costes de la actividad de que se trate y ponderar los distintos componentes de costes indispensables para la correcta realización de

la actividad en función de su concreto peso relativo en el valor de la misma y, en el principio de «*eficiencia y buena gestión empresarial*».

El cumplimiento de ambos principios será objeto de evaluación en el presente informe preceptivo.

La Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, resumió los requisitos que exige el Real Decreto 55/2017 para realizar la revisión de precios de los contratos públicos, estableciendo el alcance del informe preceptivo que corresponde emitir en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón a esta Junta Consultiva, y que tendrá por objeto el análisis de los siguientes seis extremos:

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

III. Documentación remitida por el Ayuntamiento de Calatayud para la emisión del presente informe preceptivo.

El Ayuntamiento de Calatayud, ha remitido su estimación de estructura de costes para la gestión, en régimen de concesión, del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado de todo el municipio. No obstante, el documento que remite y que denomina «*Informe de estructura de costes*» ha sido elaborado la consultora externa PWACS, y únicamente consta suscrito por abogado de dicha empresa, pero no por el órgano de contratación.

Para la elaboración del presente informe, no obstante, se presume que la propuesta de costes es asumida por completo por el Ayuntamiento de Calatayud, con su remisión a este órgano colegiado.

Se acompañan las solicitudes que se han remitido a 5 operadores económicos del sector, con el fin de conocer sus propuestas de estructura de costes para este contrato, así como las contestaciones recibidas únicamente por parte de 2 de ellos.

Se adjunta el Anuncio del BOP núm. 48 por el que se somete a información pública, por un plazo de 20 días hábiles, la propuesta de estructura de costes para la gestión de esta concesión, estructura de costes que se comprueba que coincide exactamente con la que se ha remitido a esta Junta para su informe preceptivo.

Asimismo, se remite el certificado del Secretario del Ayuntamiento de Calatayud sobre la exposición pública realizada, en el que constata que no se han presentado reclamaciones, observaciones o reparos.

Examinada inicialmente esta documentación que se acompaña a la solicitud del Ayuntamiento de Calatayud, este órgano colegiado no obstante advierte, que esta resulta incompleta para la emisión del informe preceptivo, fundamentalmente por dos motivos:

a) no se concretan, ni cuantifican, las inversiones que el órgano de contratación estima como necesarias para ejecutar correctamente, en régimen de concesión, el servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado en el término municipal, y que correspondería ejecutar al adjudicatario.

El conocimiento de este dato resulta esencial para considerar la aplicación o no de la revisión de precios al contrato de concesión. Tampoco se conoce, por lo tanto, el periodo estimado de recuperación de la inversión, único periodo de tiempo durante el cual sería posible efectuar esa revisión de precios.

b) por otro lado ni en el Informe de estructura de costes que se acompaña, redactado por PWACS, ni en el resto de la documentación remitida se indica una propuesta de fórmula de revisión de precios del órgano de contratación, que permita ser examinada para determinar su vinculación o no con la estructura de costes propuesta para el contrato.

Como consecuencia de ello, se consideró necesario efectuar un requerimiento de subsanación e información adicional al Ayuntamiento, que se efectuó con fecha 24 de abril de 2019.

La documentación adicional y aclaratoria del Ayuntamiento de Calatayud, fue remitida a esta Junta Consultiva al día siguiente, 25 de abril de 2019, y fue la siguiente.

- *el Estudio de Viabilidad económico financiero de la concesión, elaborado por la consultora PWACS, donde viene establecida tanto la inversión (apartado 7.2) como el período de recuperación de la inversión (apartado 8). Documento de octubre de 2018 sin firmar.*
- *La fórmula de revisión propuesta, que es la que debe elaborarse vinculada necesariamente a la evolución de los costes relacionados con la prestación del servicio. Hemos extraído la cláusula 38 del PCAP, donde se establece la fórmula de revisión de precios. Se envía únicamente las hojas de dicha cláusula, sin firmas.*

IV. Análisis de la Propuesta de costes de estructura para la gestión en régimen de concesión, del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Calatayud.

El objeto de este informe preceptivo es, verificar la concurrencia de las condiciones para que proceda la revisión de precios del contrato, analizar la propuesta de estructura de costes planteada por el Ayuntamiento de Calatayud, y constatar el cumplimiento de los principios de referenciación de costes y de eficiencia y buena gestión empresarial en la fórmula de revisión de precios propuesta.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017, la emisión de informe por esta Junta consultiva procede, siempre y cuando, el contrato objeto de revisión tenga un precio igual o superior a 5 millones de euros.

La documentación aportada por el Ayuntamiento de Calatayud, no nos indica expresamente el importe de este contrato, sin embargo, dado que se configura como una de concesión de servicios, cuya contrapartida consistirá en el derecho a explotar los servicios objeto del mismo, el precio del contrato se puede deducir claramente de los datos económicos contenidos en el Estudio de Viabilidad Económico Financiera (en adelante EVEF), al computar el conjunto de las tarifas que el concesionario recibiría de los usuarios del término municipal por ambos servicios – abastecimiento de agua potable y alcantarillado - durante los 20 años de duración de la concesión.

Vistos los usuarios actuales de estos servicios (aproximadamente 12.106 y 11.972 respectivamente), las tarifas medias trimestrales que abonan, y en definitiva los ingresos anuales que se han producido por estos servicios en años anteriores, resulta evidente que el cálculo del precio del contrato, aproximadamente alrededor de 32 millones de euros, es superior a 5 millones de euros, por lo que procede emitir informe preceptivo analizando todos los extremos indicados en la Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta Consultiva:

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

Al ser un contrato de concesión de servicio público, es posible la futura revisión de precios del contrato, si previamente se justifica su necesidad. En todo caso, deberá encontrarse prevista de forma detallada en los pliegos de licitación, ya que estos contratos no tienen fórmula tipo de revisión aprobada por el Consejo de Ministros.

El contrato de concesión de servicio contiene la realización de dos actividades diferenciadas, por un lado, el abastecimiento de agua potable y por otro el servicio de alcantarillado, por lo que deberá indicarse y justificarse si la revisión de precios se aplica o no a ambas actividades de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 del Reglamento.

El Ayuntamiento justifica que ambas actividades formen parte de un único contrato de concesión al entender que las dos se encuentran conectadas entre sí, conforman una prestación integral del ciclo del agua, y comparten en gran medida los mismos medios técnicos, materiales y humanos, lo que implica que las estructuras de costes de referencia de cada actividad, sean comunes en muchas ocasiones.

Los pliegos del expediente deberán especificar como mínimo, un desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato, la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato, así como los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.

Se ha remitido únicamente una parte del futuro pliego (clausula 38 pcap), no completo, pero en ella consta expresamente la posibilidad de revisión del contrato, en cuanto obligación requerida por el Reglamento, y se referencia además a la estructura de costes de la actividad, ponderando los distintos componentes de costes indispensables para la correcta realización de la actividad, en función de su concreto peso relativo en el valor de la misma.

Se indica también correctamente que, la revisión de precios, - que podrá ser al alza o a la baja -, procederá transcurridos dos años desde la formalización del contrato, así como que el límite general de la revisión de precios, - que exige tener ejecutado al menos un 20% del importe del contrato para llevarla a cabo-, no opera en los contratos de concesión de servicios.

Sin embargo, sí debería especificarse con claridad en el pliego, que la revisión de precios únicamente podrá realizarse durante el periodo de recuperación de la inversión, puesto que, una vez transcurrido éste, ya no es posible revisar el contrato.

En esta licitación se ha estimado que la duración del contrato (20 años) coincida con el periodo estimado de recuperación de la inversión, por lo que será revisable toda la duración del contrato, a excepción de los dos primeros años, salvo las prórrogas del contrato, en caso de que las hubiere.

Finalmente, la cláusula 38 del pliego, recoge la fórmula de revisión aplicable elaborada «ad hoc» por el órgano de contratación, que debe respetar los principios de referenciación a costes, eficiencia y buena gestión empresarial, exigidos en los artículos 3, 4 y 7 del RD 55/2017, pero para ello debería contener también, algún mecanismo de incentivo de eficiencia en la prestación del servicio.

Procedimentalmente, al tratarse de un contrato con precio superior a cinco millones de euros, se comprueba que se ha cumplido correctamente con el requisito de someter a información pública la propuesta de estructura de costes, no habiéndose presentado ninguna alegación sobre la misma.

Igualmente se ha cumplido con el trámite de solicitud a esta Junta Consultiva de informe preceptivo sobre dicha propuesta de costes de estructura, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 9 del RD 55/2017.

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

El concepto «periodo de recuperación de la inversión» se regula en el artículo 10 del RD 55/2017 que, entiende que es aquel en el que «*previsiblemente*», el contratista podrá recuperar las inversiones realizadas consideradas necesarias para la correcta ejecución del contrato y, el cual además le permitirá obtener un beneficio sobre el capital invertido, en condiciones normales de explotación.

Resulta esencial para la emisión del informe preceptivo, conocer este periodo de recuperación de la inversión, dado que únicamente durante el mismo será posible revisar el precio del contrato, y en cambio no podrá aplicarse una vez transcurrido este período de recuperación, aunque la ejecución del contrato continuara durante más tiempo.

La propuesta de estructura de costes aportada por el Ayuntamiento de Calatayud, se limitaba a indicar en la página 4 que este periodo «*es superior a 5 años*» información que resulta insuficiente, si bien indica que dicho periodo consta calculado en el Estudio de Viabilidad (EVEF) del contrato, documento aprobado por el Pleno del Ayuntamiento el 28 de enero de 2019, que fue remitido a esta Junta en fase de subsanación.

Este documento del expediente, fija el periodo de recuperación de la inversión en 20 años para la prestación de este contrato de concesión.

Para la correcta determinación del período de recuperación de la inversión del contrato, el RD 55/2017 establece que el órgano de contratación deberá basarse en parámetros objetivos en función de la naturaleza concreta del objeto del contrato, de manera que, si sus estimaciones se realizan sobre la base de predicciones, estas deberán ser razonables y, siempre que sea posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

Analizar el periodo de recuperación de la inversión de 20 años que propone este contrato de concesión, requiere conocer en primer lugar, cuál será la inversión que el concesionario debería realizar para la correcta ejecución del contrato.

El EVEF del expediente del Ayuntamiento de Calatayud, se refiere a dos tipos de inversiones que se le exigirán al adjudicatario: la que denomina *inversiones de primer establecimiento* que comprenderían - el software de gestión, los equipos y materiales para las lecturas de contadores y en general los necesarios para la gestión de ambos servicios, un stock de materiales para la

reparación de averías, etc.,- y las *inversiones necesarias para la instalación de redes de abastecimiento y alcantarillado en Marivella y su conexión al sistema municipal*, que supone la realización de obras para la conexión a los sistemas generales municipales del único municipio de Calatayud, de entre los comprendidos en el objeto del contrato, que actualmente carece de conexión al sistema municipal por lo que se abastece de agua a través de pozos particulares (desconociéndose de ellos su legalidad, capacidad o caudal), y no tiene tampoco red de alcantarillado, siendo la mayoría de sus sistemas de evacuación de aguas residuales, fosas sépticas, pozos negros sin control.

En el documento aportado, se indican con detalle las actuaciones y características mínimas que requerirían estas obras de conexión tanto de abastecimiento de agua potable, como la instalación de una red unitaria de alcantarillado y el traslado de sus aguas a la estación depuradora de aguas residuales (EDAR) de Calatayud.

Se cuantifica el coste de esta inversión en 4.043.221,48 euros, al que le faltaría añadir el IVA correspondiente, lo que supone una inversión en obras de cerca de 4,9 millones de euros, que, junto con los importes de las inversiones de primer establecimiento, suponen para el concesionario realizar una inversión de aproximadamente 5 millones de euros.

No se indican, sin embargo, ni desagregan los precios unitarios ni de unidad de ejecución utilizados para el cálculo del PEM de las obras.

Para calcular el periodo de inversión, además del importe invertido se utiliza también, como tasa de descuento, un indicador financiero publicado por el Banco de España, así como una tasa de rendimiento sobre el capital invertido del 8,5% sobre los ingresos tarifarios, beneficio que puede considerarse entre los habituales en este tipo de concesiones.

Por lo ello, el periodo de recuperación de la inversión de 20 años establecido a priori para esta futura concesión, se puede considerar que se ha estimado

conforme a unos parámetros objetivos y razonables, es en todo caso un periodo superior a 5 años, y además se hace coincidir con el plazo de duración de la concesión, para que no se preste el servicio sin revisión.

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

El artículo 9.7 del RD 55/2017 establece que:

«Es necesario que el órgano de contratación elabore una propuesta de estructura de costes de la actividad, previa solicitud a cinco operadores económicos de su estructura de costes».

La propuesta de estructura de costes del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Calatayud, es el documento remitido por el Ayuntamiento que se denomina como *Informe de estructura de costes para la gestión, en régimen de concesión, del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Calatayud*, de febrero de 2019, firmado exclusivamente por un abogado de PWACS y no por el órgano de contratación, no obstante se presume que se asume por este con su remisión.

Para su elaboración, consta entre la documentación remitida, que se ha solicitado una estimación de propuesta de costes de estructura de estos servicios, a cinco operadores del sector de abastecimiento y tratamiento de agua, (AQUARA, FCC AQUALIA, Global Ómnium, GESTAGUA y FACSA) si bien, solamente dos de ellos han remitido sus propuestas, AQUARA – actual concesionaria y prestadora del servicio – y Global Ómnium, lo que supone disponer únicamente de un 40% de información.

La solicitud enviada a los operadores económicos, recoge las características básicas que tendrá el servicio concreto de suministro de agua potable y alcantarillado del municipio de Calatayud, así como el número de abonados, fuentes y volúmenes de suministro, instalaciones principales de abastecimiento y alcantarillado o, la longitud de ambas redes.

Además, la solicitud, enumera las partidas sobre las que se requiere establecer la propuesta de estructura de costes, es decir el porcentaje que se estima que dichas partidas representarán sobre el coste total del servicio, con el fin de homogeneizar las respuestas recibidas y utilizar la información, tal y como ha recomendado esta Junta en ocasiones anteriores.

Pese a ello, lo cierto es que las dos contestaciones recibidas no siguen el modelo propuesto en la solicitud, lo que dificulta en parte para realizar una comparativa entre ambas estructuras de costes. No obstante, el artículo 9.7 del RD 55/2017 únicamente determina que el órgano de contratación utilice la información de las respuestas que reciba, sin precisar mayores exigencias al respecto.

Así, por ejemplo, la estructura de costes de AQUARA se presenta diferenciando costes en función de si se trata del servicio de abastecimiento de agua o de alcantarillado, cuando los conceptos de los costes son los mismos salvo la compra de agua, y los porcentajes que representan en ambos servicios muy similares. No responde en cambio, al peso de otros costes como los controles de vertidos, reactivos, canon del control de vertidos, canon de regulación de la CHE.

La propuesta de costes de Global Ómnium, comienza con la manifestación del operador económico respecto a que no conoce la situación actual con la que se presta el servicio concreto que se va a informar.

Su contestación propone en primer lugar una fórmula polinómica de revisión (que no se le solicita), en la que se puede observar que determina como costes significativos y revisables, los costes relativos a agua, energía, y personal. Finaliza, esta vez sí, ajustándose a las partidas indicadas de la solicitud. especificando que propone los porcentajes que esas partidas representan en los contratos de relativos a abastecimiento de agua y alcantarillado que el operador gestiona en general en Aragón.

Comparando la información facilitada por los dos operadores, que en principio sirve de referencia al órgano de contratación para elaborar su propuesta de estructura de costes, se constata que ambos operadores contemplan la partida del personal como la de mayor peso, con un porcentaje similar de costes de personal (44,62% de media en los dos servicios AQUARA y 32,17% Global Ómnium). La segunda partida de coste con mayor peso también coincide en ambas con la que se corresponde con el mantenimiento y conservación, del servicio con un peso del 26 % y del 19,20 % respectivamente.

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

La estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento, es la siguiente:

-Personal 32 %, mantenimiento y conservación 11%, energía eléctrica 3%, canon de vertidos 2%, canon de regulación 3%, y costes no revisables 49 %, - lo que supondría una revisión del 51 % de los costes del servicio.

El examen de esta estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento de Calatayud, requiere verificar por esta Junta, que cumple con las reglas que prevé el artículo 7 del RD 55/2017, de manera que sólo serán revisables los costes asociados a la actividad objeto del contrato que sean «*indispensables*» para su realización. Se considera que es indispensable un coste, cuando la actividad no pueda realizarse de manera correcta y conforme a las obligaciones asumidas por el contratista, sin incurrir en dicho coste. Las 5 partidas de costes objeto consideradas como revisables en la propuesta, se consideran sin duda unos costes indispensables para la prestación de este servicio.

Además, el coste indispensable también debe ser «*significativo*». Esto es, que represente al menos el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad, y que no esté sometidos al control del contratista. También se cumple con este parámetro en la propuesta.

No pueden ser revisables, los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura, ni el beneficio industrial. Todos ellos figuran en la propuesta que se examina, incluidos correctamente en el porcentaje de los costes no revisables (49%) al ser susceptibles de estar sometidos a un control por parte del contratista.

En cuanto a los costes de personal o mano de obra, sólo serán revisables cuando su coste sea significativo e indispensable para prestar el servicio, tal y como sucede en el caso de este contrato. No obstante, cuenta con un límite taxativo, y es que el incremento repercutible de estos costes no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Efectuando una comparativa entre la estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento de Calatayud, las expuestas por los dos operadores que han contestado y con los datos históricos de costes del contrato actual que se utilizan el EVEF, podemos extraer las siguientes conclusiones:

Existe una cierta similitud entre todos ellos en el porcentaje de ponderación de los costes de personal, -que es el de mayor importe-. Esta ponderación se estima razonablemente en un 32 % del coste total en la propuesta de estructura de costes del Ayuntamiento de Calatayud, y en un 32,17% en la propuesta de Ómnium, en un 44,62% de media en los dos servicios según la propuesta de AQUARA, y en un 46,1 % según el dato que sobre los gastos fijos establece el EVEF en su página 63, teniendo en cuenta que estos últimos datos son suministrados por la actual concesionaria que es AQUARA.

El segundo mayor coste revisable para todos ellos coincide también en el mantenimiento y la conservación de las instalaciones municipales, si bien, la propuesta de estructura de costes del Ayuntamiento, rebaja su ponderación y la sitúa en un 11 %, algo inferior al 16% de los datos históricos del EVEF, o a las propuestas de los dos operadores económicos (19,20 % y 26%).

El coste de la energía en la propuesta de costes del Ayuntamiento se estima en un 3 %, similar a los datos históricos del EVEF que los sitúan aproximadamente en el 3,8 % y a la propuesta de AQUARA que para este coste estima un porcentaje del 3,61 %.

El coste del agua, esencial y significativa, se circunscribe en el canon de regulación y se establece también en una ponderación del 3% del coste total, de forma similar al 4% según los datos históricos del EVEF, y al 4,51% de la propuesta de AQUARA. Muy desproporcionada queda en cambio la propuesta de Ómnium para el peso de este coste, que sitúa en más del doble del propuesto por el Ayuntamiento o del cotejo de los datos de años anteriores.

La propuesta también considera revisable el canon de vertidos que estima en un 2 % del coste total.

En general respecto a las consultas a los operadores económicos, considera que la propuesta de Ómnium es una estructura de costes muy genérica que no tiene en cuenta las especificidades propias de la prestación del servicio en el término municipal de Calatayud. Y respecto a la de la actual concesionaria, AQUARA, si bien su propuesta ha sido tomada en consideración, el Ayuntamiento no aplica su estructura de costes propuesta por entender que no contempla en su totalidad la estructura futura del servicio.

Por otro lado, considera expresamente en la página 7, que no serán revisables los costes financieros, amortizaciones, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.

En total, la propuesta de estructura de costes analizada, que se considera correcta en sus planteamientos y razonable, supone la revisión del 51 % de los costes totales que se estima tendrá la prestación del servicio (32%+11%+3%+2%+3%), y considera como no revisables el 49 % restante, frente a las propuestas presentadas por los dos operadores económicos, que

proponen la revisión de aproximadamente el 75 % de los costes, en el caso de AQUARA, y del 84 % aproximadamente de Ómnium.

e) Análisis de la fórmula de revisión propuesta:

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

Dado que el precio de este contrato es único para el conjunto de las dos actividades, se requiere una única fórmula de revisión de precios, que contemple los costes indispensables y significativos de ambas prestaciones.

En la documentación inicialmente aportada como Memoria o propuesta, no figuraba la fórmula de revisión ni su justificación.

Solicitada la subsanación de la documentación la fórmula y la justificación de su definición se efectúan en la cláusula 38 del futuro pcap, que se envía de forma individualizada para su examen, pero sin firmar.

La fórmula de revisión propuesta por el Ayuntamiento de Calatayud en dicha cláusula, es la siguiente:

$$Tari_{fast} = Kt * tarifas_{t-1}$$

siendo:

$Kt = 0,32 \times P + 0,11 \times M + 0,03 \times E + 0,02 \times Cv + 0,03 \times Cr + 0,49$

En la que:

- **Kt:** coeficiente de revisión correspondiente al periodo t. Aplicable sobre los distintos conceptos tarifarios del servicio
- **P= 1+Tp:** factor de variación unitaria del coste de personal

- **M** = $1+T_m$: factor de variación unitaria del precio de mantenimiento
- **E** = $1+T_e$: factor de variación unitaria del precio de la energía
- **CV** = $1+T_{cv}$: factor de variación unitaria del precio del canon de vertido
- **Cr** = $1+T_{cr}$: factor de variación unitaria del precio del canon de regulación

De su análisis se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1) La elaboración de la fórmula propuesta, respeta los principios establecidos en el artículo 7, ya reiterados a lo largo de este informe sobre su referenciación a costes relacionados con esta actividad, y su consideración de revisables o no, puesto que con la fórmula propuesta únicamente se van a revisar los costes de personal, mantenimiento, precio de la energía, canon de vertido y canon de regulación, que son los considerados en la Propuesta de estructura de costes del Ayuntamiento de Calatayud, como los de mayor ponderación significativa, dentro de los costes revisables.

El cálculo de que la fórmula realiza del denominado «*coeficiente de revisión*» (o **Kt**), se considera correcto; ya que pondera los posibles incrementos de precios atendiendo a la importancia relativa que representa cada uno dentro de su estructura de costes (32% personal +11% mantenimiento +3% energía eléctrica +2% canon de vertidos + 3% canon de regulación).

Se han tenido en cuenta también las estructuras de costes compartidas o no, de las dos actividades que se prestan, de forma proporcionada a su peso relativo en el coste total del contrato, de manera que la variación del precio resultante de la revisión será reflejo de la variación real de los costes de ambas.

2) Se aplican las reglas que exige el reglamento en la elaboración de la fórmula de la revisión propuesta del artículo 7 del reglamento, y así por ejemplo se han utilizado en su formulación índices específicos de precios disponibles al público.

3) Se respeta también la obligación de realizar la revisión de precios a partir del segundo año, indicándolo así expresamente el segundo párrafo del apartado 1.1 de la cláusula 38 remitida, que establece que esta procederá a partir del segundo año a contar desde la fecha de formalización del contrato, motivo por el cual durante los primeros 24 meses del contrato de concesión, se aplicarían tasas del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, inicialmente licitadas.

«En consecuencia, la revisión de precios del contrato tendrá lugar de acuerdo con lo establecido en citado artículo 9 del RDDEE una vez transcurridos dos años desde la formalización del contrato, sin que sea necesario haber ejecutado el 20% de su prestación, según lo establecido en el artículo 9.3. para los contratos de gestión de servicios públicos.»

3) la fórmula de revisión propuesta es, sin embargo, una mera fórmula de actualización de precios o tarifas de los servicios que se prestan, pero no incluye en ella ningún incentivo de eficiencia para la adjudicataria.

La fórmula propuesta se considera, no obstante, razonable y correcta, porque se garantiza que el 49% de los costes totales del contrato, -que se corresponden con los costes no revisables-, nunca experimentarán variación alguna, mientras que el restante 51% de estos costes, será el que determine la variación de precios, en función de indicadores específicamente relacionados con la naturaleza y las características del contrato.

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

La verificación del cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial, implica que sólo deberían trasladarse a los precios, las variaciones de costes que hubiesen sido asumidos por una empresa eficiente y bien gestionada, identificada así, atendiendo a las mejores prácticas en el sector.

Como ya se ha indicado, la propuesta del Ayuntamiento de Calatayud, es solamente una fórmula de actualización de precios que no incluye ningún incentivo de eficiencia.

El reglamento, en el artículo 7 establece que las fórmulas de revisión *«podrán incluir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente»*, por lo que, si se desea introducir este, bastaría con añadir a la fórmula planteada, algún coeficiente corrector basado en la eficiencia de la gestión de los servicios que se prestan.

Lo más complicado sería llegar a definir estos parámetros de eficiencia dado que es posible que las propias características del servicio a prestar, dejen escaso margen de maniobra para la constatación de un comportamiento más o menos eficiente del adjudicatario del contrato.

Sin embargo, se podrían tener en consideración para ello las indicaciones que menciona el propio EVEF del Ayuntamiento en los apartados 4.2.4. y 4.2.6., cuando se refiere a las ventajas de eficacia que supondría, para la prestación del servicio, la utilización de la figura de la concesión de servicios.

«El servicio prestado por la empresa privada se beneficia del know-how de ésta, disponiendo de servicios técnicos especializados que ofrecen al servicio mejores medios técnicos basados en la tecnología y equipos (telecontrol, GIS, geófonos, correladores, telelectura, etc) como medios humanos, al disponer de personal con mayor profesionalización, que los servicios prestados de forma directa, lo que sin duda redundará en un mejor servicio al poder implementar las mejores soluciones para la eficacia y eficiencia de los servicios.»

«En los casos de gestión indirecta, el apoyo del servicio en la estructura de una gran empresa permitirá implantar, ante las posibles contingencias que inevitablemente se producen en la gestión diaria de este tipo de servicios, planes de gestión y protocolos de mantenimiento eficaces. De esta manera se mejorará la calidad del servicio y la percepción de la misma por parte de los ciudadanos.»

En todo caso, se recuerda que la medición de cualquiera de esos términos para vincularlos a la revisión de precios, debería poder ser contrastada de forma objetiva por el Ayuntamiento.

III CONCLUSIONES

Se informa favorablemente la propuesta de estructura de costes en el expediente contractual de concesión de servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado, del Ayuntamiento de Calatayud (Zaragoza), analizada la misma, junto con los parámetros establecidos para la revisión de precios y la fórmula de revisión de precios, dado que se consideran todos ellos adecuados y coherentes en sus conclusiones.

Informe EC 1/2019, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión del día 22 de mayo de 2019.