



Informe EC 2/2020, de 30 de julio de 2020, 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 de contratación de servicios de “Suministro, Servicios Energéticos y Mantenimiento Integral, con Garantía total de los edificios municipales adscritos al Ayuntamiento de Calatayud y los barrios de Embid de la Ribera, Huérmeda y Torres.”

I. ANTECEDENTES

El Alcalde de Calatayud se dirige, con fecha 3 de julio de 2020, 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 CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS ENERGÉTICOS Y MANTENIMIENTO INTEGRAL DE LOS EDIFICIOS MUNICIPALES DE CALATAYUD, aprobada inicialmente por el pleno de 27.05.2020 y sometida a exposición pública mediante publicación de anuncio en el BOPZ nº 125, de 3 de mayo de 2020 a los efectos de emisión del preceptivo INFORME conforme a lo dispuesto en el artículo 9.7 del RDL 55/2017, de 3 de febrero

Documentación que se adjunta:

- *Solicitud operadores económicos*
- *Informes operadores económicos*
- *Informe jurídico*
- *Acuerdo plenario de aprobación inicial*
- *Anuncio BOPZ*
- *Certificado de inexistencia de alegaciones”*

Así mismo adjunta un informe técnico, con propuesta de estructura de costes y fórmulas de revisión de precios para el contrato de referencia, elaborado por la empresa Proyectos de Ingeniería Auditorías de Eficiencia Energética. (P.I.A.F Ahorro Energético S.L.)



El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 30 de julio de 2020, 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, es necesario indicar, como criterio de carácter general, que de conformidad con el artículo 3.1 y 3.2 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 expedientes concretos de contratación.

Por ello, entre las funciones de la Junta determinadas en su Reglamento 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 la competencia que ostenta la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, 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, (en adelante RDDEE), el cual, en su artículo 9 establece 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.»*

Examinada la solicitud del informe preceptivo dirigida directamente a este órgano consultivo, y la documentación aportada por el Ayuntamiento de Calatayud que acompañaba a la solicitud de informe, se concluyó que era incompleta por lo que se le requirió la aportación del pliego de prescripciones técnicas.

Dicho requerimiento suspendió el plazo de evacuación del informe preceptivo, hasta el momento de recepción de la respuesta por el órgano de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 apartado d) del citado RDDEE.

El Ayuntamiento de Calatayud ha remitido el 14 de julio, la documentación adicional.

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.

En la Ley 2/2015, de 30 de marzo de Desindexación de la Economía Española y en su Reglamento de desarrollo se contienen actuaciones dirigidas a implantar una nueva disciplina no indexadora en la contratación pública, de manera que la regla general pasa a ser la no obligatoriedad de revisión de precios de los contratos públicos.

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 únicamente se vincule a la evolución de los costes que estén directamente relacionados con la actividad que se ejecuta y revisa y que la ejecución del contrato se pueda calificar como eficiente.

En el mismo sentido, el apartado 2 del artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece que el expediente de contratación deberá justificar siempre suficientemente, la necesidad de establecer la revisión del contrato, siendo posible únicamente realizar una revisión periódica y predeterminada de los precios de los contratos del sector público de obra, de los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, de los contratos de suministro de energía y de aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años.

En su apartado 5 se ha previsto que *«salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar, en los términos establecidos en este Capítulo, cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiesen transcurrido dos años desde su formalización. En consecuencia, el primer 20 por ciento ejecutado y los dos primeros años transcurridos desde la formalización quedarán excluidos de la revisión»*.

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



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

La Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, resume los requisitos que exige el RDDEE, para realizar la revisión de precios de los contratos públicos, y establece también el alcance del informe que corresponde elaborar a esta Junta Consultiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Conforme a ella, este informe preceptivo tiene 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.

Antes de continuar con la evaluación de la estructura de costes siguiendo los criterios establecidos en nuestra Comunicación 1/2017, vamos a indicar la documentación que ha presentado el Ayuntamiento de Calatayud:



- Requerimientos del Alcalde a 5 operadores económicos solicitando su estructura de costes en el que se les informa de las prestaciones que incluirá el futuro contrato y que se relacionan a continuación:

Prestación P1.- Gestión Energética.

Prestación P2.- Mantenimiento.

Prestación P3.- Garantía total.

Prestación P4.- Obras de Renovación, de obligada ejecución en el plazo de un año tras la firma del contrato.

Prestación P5.- Obras de Renovación, de obligada ejecución dentro del periodo de vigencia del contrato.

- Escrito de contestación de la empresa VEOLIA SAU.
- Informe del Letrado Asesor del Ayuntamiento de Calatayud que indica que el periodo de amortización de las inversiones previstas es de 20 años y el valor estimado del contrato asciende a 14.460.943,80€, por lo que señala que es obligatoria la inclusión del informe preceptivo a que se refiere el art. 9.7 del RD 55/2017, señalando que el órgano de contratación es el pleno corporativo.
- Un informe de costes elaborado por la consultora P.I.A.F Ahorro Energético S.L., que no aparece conformado por los servicios técnicos municipales, al que se adjunta 2 Anexos de inversiones a realizar en ejecución de la prestación P4 que suponen un total de 1.172.945€ y de la prestación P6 que ascienden a 267.654€.
- Certificación de la Secretaria del Ayuntamiento de la aprobación plenaria de la estructura de costes el 27 de mayo de 2020.
- Publicación en el BOPZ de 3 de junio de 2020.
- Certificación de que no ha habido reclamaciones y que se entiende aprobada definitivamente.



- Pliego de Prescripciones Técnicas.

IV. Análisis de la Propuesta de estructura de costes.

El objeto de este informe preceptivo consiste en 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 RDDEE, la emisión de este informe procede, siempre y cuando, el contrato objeto de revisión tenga un precio igual o superior a 5 millones de euros.

El informe emitido por el Letrado asesor señala que el valor estimado del contrato es de 14.460.943,80€, por lo que procede emitir este informe preceptivo analizando todos los extremos indicados en la Comunicación 1/2017 de esta Junta.

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

El contrato de “Suministro, servicios energéticos y mantenimiento integral de los edificios municipales del Municipio de Calatayud y los barrios Embid de la Ribera, Huérmeda y Torres”, ha sido calificado en los escritos remitidos a esta Junta Consultiva como contrato de servicios. Sin embargo, se constata que comprende prestaciones propias del contrato de suministros y del de servicios.

Atendido el carácter mixto del futuro contrato, es importante conocer el contenido de todas sus prestaciones para determinar el alcance de la revisión de precios en cada una de ellas:



Prestación P1.- Gestión Energética. Suministro energético de energía Térmica y Eléctrica, control de cantidad y calidad, uso y garantías de aprovisionamiento

Prestación P2.- Mantenimiento. Mantenimiento preventivo para lograr el perfecto funcionamiento y limpieza de los equipos y de todos sus componentes.

Prestación P3.- Garantía total. Reparación con sustitución de todos los elementos deteriorados en las instalaciones de producción térmica y frigorífica.

Prestación P4.- Obras de Renovación, mejoras e inversiones energéticas de las instalaciones, de obligada ejecución en el plazo de un año tras la firma del contrato

Prestación P5.- Inversiones en energías renovables: realización y financiación de instalaciones para la utilización de energías renovables que no hayan sido contempladas en las actuaciones de la prestación P4.

Prestación P6.- Obras de renovación, mejoras e inversiones energéticas de las instalaciones, de obligada ejecución en el plazo máximo de 5 años tras la firma del contrato.

Como hemos indicado, para que sea posible la futura revisión de precios del contrato es requisito imprescindible la justificación de su necesidad en el expediente, debiendo indicarse y justificarse si la revisión de precios se aplica o no a todas las prestaciones, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 del RDDEE.

No se examina el pliego de cláusulas administrativas que regirá la licitación, puesto que no se remite. No obstante, formalmente se recuerda que, para que proceda la revisión de precios en el contrato, en todo caso tendrá que constar expresamente dicha posibilidad de revisión en los pliegos, especificando, como mínimo, un desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato, la ponderación de cada uno de estos costes sobre el precio del contrato, así como los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste que se considere susceptible de revisión, debiendo detallarse la fórmula o fórmulas de revisión.



Finalmente, el pliego deberá contener, también, el mecanismo de incentivo de eficiencia que el órgano pueda prever en su caso.

En la propuesta de costes remitida se relacionan 6 tipos de prestaciones que se desarrollarán en los edificios del Ayuntamiento de Calatayud y sus barrios, se indican los costes actuales que soporta el Ayuntamiento, que ascienden a 900.099,65€ IVA incluido, para, a continuación, proponer su estructura de costes, junto con las fórmulas de revisión de precios de las distintas prestaciones, adjuntando finalmente 2 anexos de inversiones.

En la propuesta de costes no se indica que la revisión de precios pueda ser al alza o a la baja; tampoco se realiza comparación alguna con la estructura de costes de la única empresa que ha contestado al requerimiento y, sin entrar en la naturaleza mixta del contrato, señala expresamente que las prestaciones de servicios (P2, P3 y P4) se revisarán anualmente, mientras que la prestación P1 será revisada en la fecha del inicio del contrato y cuando varíen los importes de los combustibles y electricidad y/o las tarifas de acceso publicadas en los correspondientes boletines oficiales.

Como hemos indicado en el apartado II de este informe, salvo en la prestación de suministro de energía, la revisión de precios solo procederá transcurridos dos años desde la formalización del contrato, y se requiere tener ejecutado al menos un 20% del importe del contrato para llevarla a cabo, requisitos que no se cumplen respecto de las citadas prestaciones P2, P3 y P4.

No se indica que la revisión de precios del contrato no podrá tener lugar una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión.

De cuanto antecede se desprende que en el estudio de costes de estructura remitida por el Ayuntamiento de Calatayud no se han justificado todos los parámetros citados.

No obstante lo anterior, al tratarse de un contrato con un precio de 14.460.943,80€ -superior a cinco millones de euros-, si se ha cumplido con el



requisito de someter a información pública la propuesta de estructura de costes aprobada por órgano competente.

Asimismo, se ha cumplido con el trámite de solicitud de informe preceptivo sobre dicha propuesta de costes de estructura, informe solicitado a esta Junta, cumpliéndose así lo dispuesto en el artículo 9 del RDDEE.

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

El concepto de periodo de recuperación de la inversión viene regulado en el artículo 10 del RD 55/2017, se entiende que es aquel en el que «previsiblemente» el contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato y que le permita además obtener un beneficio.

Es importante conocer este periodo de recuperación de la inversión, dado que únicamente durante el mismo será posible revisar el precio del contrato, de forma que la revisión no debe aplicarse transcurrido este período de recuperación, aunque la ejecución del contrato continúe por más tiempo.

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

La propuesta remitida establece en el Anexo I las obras de renovación, mejoras e inversiones energéticas de las instalaciones, de obligada ejecución en el plazo de 1 año desde la firma del contrato y en el Anexo II las que son de obligada ejecución en el plazo máximo de 5 años de los edificios municipales del Municipio de Calatayud y los barrios Embid de la Ribera, Huérmeda y Torres.



En la misma no se aporta cálculo alguno del periodo de recuperación de la inversión, ni se ha justificado el plazo de duración del contrato, tal y como exige el artículo 29 de la LCSP.

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

De conformidad con el artículo 9.7, letras a) y b) del RDDEE, a los efectos de elaborar el informe preceptivo valorativo de la estructura de costes, 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.

Consta en la documentación remitida, que el Ayuntamiento de Calatayud solicitó estas estimaciones, con fecha 19 de diciembre de 2019, a los siguientes cinco operadores del sector, VEOLIA SAU, ELECTROTECNIA MONRABAL SLU, ELEC NOR SA, CERMA Y ARRIAXA SL e IMESAPI SA.

Sin embargo, solo recibió respuesta de uno de ellos, VEOLIA SA, que indica que, unas inversiones estimadas (puesto que no se conoce el alcance de las mismas), de acuerdo con su experiencia en este tipo de contratos, son las siguientes:

Concepto	Porcentaje
Energía eléctrica	33,3%
Energía térmica:	
Gas natural	17,5%
Gasóleo de calefacción	1,8%
Pellet	9,6%
Mantenimiento y conservación	13,1%
Medios materiales, software	2,1%
Administrativos y varios	1,7%
Personal	5,9%
Vehículos	0,8%
Impagados	1,0%



Gastos financieros	3,5%
Inversiones	8,7%
Otros costes	1,0%

Así mismo, indica que en la estructura de costes se deberían separar aquellos que están sujetos a la variación del precio de la energía (Prestación P1), de los costes sujetos a variación de IPC (Prestaciones P2 y P3), indicando que las prestaciones P4 y P5, al tratarse de costes de amortizaciones, deberían tener una revisión en función de la variación del Euribor, proponiendo a continuación una propuesta de revisión de precios para cada una de las prestaciones.

La solicitud remitida a los operadores económicos es adecuada para el fin perseguido ya que recoge de forma precisa las características básicas que tendrán los servicios del futuro contrato. Sin embargo, el hecho de que solo se haya recibido respuesta de uno de ellos no permite tomar como referencia la estructura de costes de la actividad.

Además de lo indicado anteriormente, no podemos dejar de constatar un cambio en las prestaciones que serán objeto del futuro contrato respecto de las comunicadas a las empresas para que propongan su estructura de costes. Se ha modificado el plazo de ejecución de una de las prestaciones, pasando de la obligación de ejecutarlas durante la vigencia del contrato a establecer un plazo máximo de 5 años para su ejecución; aspecto que no ha podido tener en cuenta la empresa VEOLIA S.A en su estructura de costes.

En la propuesta presentada a esta Junta se incluye una nueva prestación P5, consistente en realización y financiación de instalaciones para la utilización de energías renovables no contempladas en la P4, que no están desarrolladas en el Pliego de Prescripciones Técnicas y dependen del alcance de la oferta de los licitadores. En el citado pliego se indica que no tienen repercusión económica sobre el presupuesto del contrato ya que se financiarán con los ahorros obtenidos.



En la propuesta se indica el coeficiente β , que se aplicará para el reparto de las mejoras en los ahorros conseguidos tanto en energía térmica como eléctrica, así como el procedimiento.

IV) 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 que se propone para este contrato es la siguiente:

Coste en consumo Energía eléctrica	43,89%
Coste en consumo Gas natural	25,14%
Coste en consumo Gasoil	3,93%
Consumo Pellet	2,91%
Coste Personal y vehículos	7,68%
Garantía total	6,22%
Inversiones que no aportan ahorros energéticos	1,85%
Inversiones a 20 años	8,11%
Inspecciones Organismos de control	0,77%

El análisis de la estructura de costes requiere verificar por la Junta que éste cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RDDEE, de manera que, por ejemplo, sólo se revisen los costes asociados a la actividad objeto del contrato, que sean «*indispensables*» para su realización. Se considera que un coste es indispensable cuando la actividad no pueda realizarse de manera correcta y conforme a las obligaciones asumidas por el contratista, sin incurrir en dicho coste.

Además, el coste indispensable debe ser «*significativo*». Lo es, cuando represente al menos el 1 por 100 de valor íntegro de la actividad, y no se encuentre sometido al control del contratista.

También procede verificar que no se revisen los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura, ni



el beneficio industrial. Sin embargo, dichos costes no aparecen desglosados en la citada estructura por lo que no podemos asegurar que no se revisen.

En cuanto a los costes de mano de obra, el RDDEE determina que sólo serán revisables si su coste es significativo e indispensable. El coste de personal actual, tal y como se desprende del informe, es de 50.400€, imputable a las prestaciones P2 y P3. 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. Pese a ello, en la propuesta de costes que se analiza se propone una revisión de precios de las citadas prestaciones referida al índice de precios al consumo.

Efectuando una comparativa entre la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación y las del único operador podemos, además, también extraer las siguientes conclusiones:

	Ayuntamiento	Operador
Coste en consumo Energía eléctrica	43,89%	33,3%
Coste en consumo Gas natural	25,14%	17,5%
Coste en consumo Gasoil	3,93%	1,8%
Consumo Pellet	2,91%	9,6%
Coste Personal y vehículos	7,68%	6,7%
Garantía total	6,22%	13,1%
Inversiones que no aportan ahorros energéticos	1,85%	
Inversiones a 20 años	8,11%	8,7%
Inspecciones Organismos de control	0,77%	
Medios materiales, software		2,1%
Administrativos y varios		1,7%
Impagados		1,0%
Gastos financieros		3,5%
Otros costes		1,0%

La ponderación o peso relativo de casi todos los costes tiene diferencias significativas que no aparecen justificadas expresamente en el documento técnico, si bien se puede intuir que la propuesta de costes del Ayuntamiento se



justifica partiendo del coste actual de los servicios, a los que se les imputa un ahorro en cada una de las partidas como consecuencia del futuro contrato.

En definitiva, la propuesta municipal de estructura de costes analizada, no está debidamente motivada y, tal y como ha sido elaborada, no queda acreditado que la misma cumpla con los criterios del RDDEE.

V) Análisis de la formula 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 nos encontramos ante un contrato mixto con prestaciones propias de contratos de suministros y de servicios se requerirá que los pliegos de cláusulas recojan las fórmulas de aplicación a las distintas prestaciones objeto del contrato, e indiquen aquéllas que no serán objeto de revisión de precios.

En la documentación técnica se propone la revisión de precios de la Prestación P1, que incluye los suministros de energía para los que propone distintas fórmulas según nos encontremos ante Gas natural, Biomasa, Gasoil, Agua caliente sanitaria, y Eléctrico; propone, igualmente, la revisión de la Prestación P2 y P3, que incluye prestaciones propias de servicios, señalando expresamente que no se revisarán los precios de la Prestación P4. Nada se dice de las prestaciones P5 y P6.

No obstante lo anterior, se observa una contradicción respecto a la prestación P4 ya que, por un lado, se dice que los precios que figurarán en la oferta económica del contrato comprometen al adjudicatario durante 12 meses y, con posterioridad se indica que la prestación será constante sin revisión de precios, esta cuestión debería aclararse en los pliegos de cláusulas administrativas del futuro contrato.



En las fórmulas previstas para las revisiones de precios P1 Térmico Biomasa, Prestación P2 y Prestación P3 hay una referenciación al índice de precios al consumo a pesar de lo previsto en la normativa de desindexación.

Por otra parte, en cuanto al periodo a revisar, el informe indica que los precios que figurarán en la oferta económica del contrato comprometerán al Adjudicatario en la ejecución de las Prestaciones P2 y P3 durante 12 meses.

En la propuesta de revisión de las prestaciones P2 y P3, no se han tenido en cuenta los límites previstos en la LCSP en cuanto a porcentajes y periodo a revisar.

En cuanto al precio de la prestación P1 –a excepción del Térmico biomasa– será revisado en la fecha de inicio de contrato y cuando varíen los importes de combustibles y electricidad y/o las tarifas de acceso publicadas en los correspondientes boletines oficiales.

Las fórmulas de revisión propuesta por el Ayuntamiento de Calatayud son las siguientes:

$$P1 \text{ Térmico Gas natural.- } Pt'1 = Pt1 \times [0,91 \times (Pt'/Pt^0) + 0,09 \times (Pk'/Pk^0)]$$

$$P1 \text{ Térmico Biomasa.- } Pt'1 = Pt1 \times [1 + (I.P.C. + 1\%)]$$

$$P1 \text{ Térmico Gasoil.- } Pt'1 = Pt1 \times (P'/P^0)$$

P1 Agua caliente sanitaria.- Se actualizará conforme a la variación media que el precio global de la prestación P1 ha experimentado en el año correspondiente y la temperatura real de uso.

$$P1 \text{ Eléctrico.- } Pe'1 = Pe1 \times [A \times (Pe'/Pe^0) + B \times (Pk'/Pk^0)]$$

$$P2. \text{ Mantenimiento.- } P'2 = P2 (1 + I.P.C.)$$

$$P3 \text{ –Garantía total.- } P'3 = P3 (1 + I.P.C.)$$



Las fórmulas de revisión de precios deberán tener en cuenta los costes de la actividad, tal y como hemos indicado anteriormente. En cambio, la propuesta presentada por el Ayuntamiento de Calatayud establece fórmulas de revisión de precios del coste de mantenimiento y del coste del agua caliente sanitaria sin que éstos se hayan desagregado en la estructura de costes, por lo que desconocemos a qué elementos de su estructura de costes han sido imputados y si éstos son significativos. En consecuencia, no quedan justificadas las fórmulas de revisión de precios de estos costes.

En cuanto a la revisión de precios de la prestación P1 Eléctrico los precios de referencia del componente Pe^o están relacionados con las tarifas correspondientes a la mejor oferta de tres comercializadoras, sin cumplir la exigencia de que los índices estén disponibles al público.

Del análisis de su propuesta de fórmulas de revisión de precios se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- 1) La elaboración de las propuestas no respeta los principios establecidos en el artículo 7 del RDDEE, ya reiterados a lo largo del informe, relativos a su referenciación a costes relacionados con la actividad y su consideración de revisables o no, puesto que revisa costes que no se han desagregado en su estructura –mantenimiento y agua caliente sanitaria- y, por tanto, se desconoce si son o no significativos.
- 2) No se aplican las reglas que exige el RDDEE en la elaboración de la fórmula de la revisión propuesta y propone la actualización de precios de las prestaciones P1 térmico biomasa, P2 y Pe con arreglo al I.P.C.
- 3) No se respeta los límites previstos en la LCSP para las prestaciones P2 y P3, en las que propone su revisión anual, siendo que, para que proceda la revisión de precios, es necesario que se hubiese ejecutado, al menos, el 20% de su importe y hubiesen transcurridos dos años desde la formalización del contrato.



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

El RDDEE establece también que las fórmulas de revisión «*podrán incluir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente*», tales como:

- i. Un componente que module las revisiones en función de la eficiencia, la productividad o la calidad del producto o servicio.
- ii. Un límite a la traslación de la variación de un determinado componente de coste susceptible de revisión, que puede ser concretado como un porcentaje máximo a aplicar sobre la variación de éste.
- iii. Un límite a la variación del valor monetario objeto de revisión periódica. Tal límite podrá definirse bien como un valor monetario o índice en términos absolutos o bien como una tasa de crecimiento máxima.

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 asumidas por una empresa eficiente y bien gestionada, identificada atendiendo a las mejores prácticas en el sector.

La propuesta del Ayuntamiento de Calatayud sólo incluye mecanismos que incentiven un comportamiento eficiente en la fórmula de revisión del P1 Térmico Gas natural.

III CONCLUSION

Informar desfavorablemente la propuesta de estructura de costes presentada por el Ayuntamiento de Calatayud, y analizada por esta Junta, puesto que incumple lo dispuesto en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo de Desindexación de la economía española, como ha quedado acreditado en las Consideraciones Jurídicas del presente informe.



La propuesta de costes presentada por el Ayuntamiento de Calatayud y analizada por esta Junta incumple lo dispuesto en el Real decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo de desindexación de la economía española, con el alcance previsto en la comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de la Junta consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se considera imprescindible incluir en el expediente lo siguiente:

- a) Una justificación rigurosa y detallada del periodo de amortización de las inversiones, esencial para determinar el plazo de duración del contrato.
- b) Una mayor desagregación de los costes ya que únicamente podrán revisarse aquellos indispensables para la realización de las actividades, siempre y cuando sean significativos y no se encuentren sometidos al control del contratista, no pudiendo revisarse las variaciones de los costes financieros, amortizaciones, gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.
- c) Todos los elementos de la fórmula propuesta deberán estar definidos con precisión en el pliego de cláusulas administrativas, debiendo tener en cuenta los límites previstos en la normativa de desindexación.

Informe EC 2/2020, de 30 de julio de 2020, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**EL PRESIDENTE
P.S. LA PRESIDENTE SUPLENTE
(Orden de 16 de septiembre de 2019 del
Consejero de Hacienda y Administración Pública)**

M^a Josefa Aguado Orta