

Informe EC 1/2021, de 9 de abril de 2021, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Informe complementario 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 dirigió 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»

A la citada petición acompañaba entre otros documentos 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 Auditorias 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, emitió el Informe EC 2/2020, en el que tras las consideraciones jurídicas a las que nos remitimos acordó lo siguiente:

«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.

Se considera imprescindible, incluir en el expediente lo siguiente:

- Una justificación rigurosa y detallada del periodo de amortización de las inversiones, esencial para determinar el plazo de duración del contrato.*
- 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.*
- 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.»*

El Ayuntamiento de Calatayud ha remitido nueva estructura de costes elaborada por la empresa Proyectos de Ingeniería Auditorías de Eficiencia Energética. (P.I.A.F Ahorro Energético S.L.), firmada el 21 de septiembre de 2020.

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.»

La petición de 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, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/24UE y 2014/24/UE de 26 de febrero de 2014 (en adelante 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.

Su apartado 5 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, a la que hacíamos referencia en nuestro informe EC 2/2020, 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.

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

Se solicitó al Ayuntamiento de Calatayud documentación adicional que ha sido recibida el 26 de marzo de 2021:

- Informe de auditoría de eficiencia energética de los edificios municipales de Calatayud.
- Nuevos Pliegos de Prescripciones Técnicas.
- Propuesta de pliego de prescripciones administrativas particulares.

Esta documentación, junto con los informes de estructura de costes elaborados por la empresa P.I.A.F y la documentación del único operador económico que contestó a la consulta, es la que va a tenerse en cuenta para la emisión de nuestro informe.

En primer lugar, el informe de auditoría de eficiencia energética de los edificios municipales estudia los consumos de energía eléctrica, gas natural y gasóleo (que incluye el consumo de pellet), desagregados por edificios, constata los costes actuales y propone los ajustes necesarios en los precios, en el término de potencia, la sustitución de equipos, la monitorización de consumos y mejora de instalaciones para que el futuro contrato sea más eficiente. De todo ello se desprende la importancia del coste de la energía en el contrato.

En segundo lugar, el pliego de prescripciones técnicas expone las prestaciones a realizar por el futuro adjudicatario para, a continuación, desarrollar todas ellas. Respecto a la prestación P1 dispone cómo se deben medir y verificar los ahorros, cómo se liquidan y explica qué se entiende por excesos de consumo de energía; en la prestación P2 concreta todas tareas e incluso el perfil profesional del personal de mantenimiento y, finalmente, la prestación P3 incluye trabajos de reparación, sustitución y renovación necesarios para garantizar el buen estado de funcionamiento de las salas de producción térmica y frigoríficas, calderas, bombas, quemadores, instalaciones y equipos definidos en el Anexo VIII del Pliego de Condiciones Técnicas. Del contenido de la prestación P2 se desprende que incluye costes de personal y materiales, en el mismo sentido la prestación P3. No obstante, se indica que, en el caso de sustitución de un equipo o un conjunto de materiales, el contratante podrá participar en los costes de sustitución.

En tercer lugar, el pliego de prescripciones administrativas particulares, además de definir el objeto del contrato, el presupuesto base de licitación, cuyo importe asciende a 18.834.651,26 €, IVA incluido, y la duración del contrato, regula en su cláusula sexta la revisión de precios indicando las fórmulas de aplicación al contrato, que coinciden con la propuesta de estructura de costes. En el Anexo II recoge el modelo de proposición económica que los licitadores deberán cumplimentar, en la que deben detallarse por edificios todos los precios unitarios, el coste unitario del kWh PCI, de la energía eléctrica y térmica, el importe Euros/año de las prestaciones P1, P2, P3, P4 y P6, el importe conjunto

de la inversión total a realizar en las prestaciones P4 y P6, así como la inversión total de la prestación P5. Igualmente deberán indicar el importe del m³ del ACS y el β térmico y eléctrico ofertado.

Finalmente, antes de analizar el nuevo informe de costes elaborado por la consultora P.I.A.F Ahorro Energético S.L., y firmado el 21 de septiembre de 2020, para dar cumplimiento a las prescripciones de nuestro informe EC 2/2020, debemos dejar constancia de que no aparece conformado por los servicios técnicos municipales y que no se ha aportado documentación de su aprobación por el Ayuntamiento Pleno, en los términos previstos en el artículo 9.7 del RDDEE.

El nuevo informe de costes contiene tres apartados relativos a:

- Descripción del Contrato.
- Cálculo del periodo del retorno de la Inversión.
- Fórmulas de Revisión de Precios, que incluye un subapartado relativo a la determinación del ajuste económico (Coeficiente β), y
- 2 Anexos de inversiones a realizar en ejecución de las prestaciones P4 y P6, que ascienden a 1.172.945 € y 267.654 € respectivamente, lo que hace un total de 1.440.599 €.

En la descripción del contrato, el informe de costes justifica únicamente que el consumo de energía eléctrica se centra en dotar a los edificios municipales de iluminación, equipos informáticos, sistemas de bombeo, aire acondicionado, ascensores, equipamiento hostelero, calefactores eléctricos, etc., y que el consumo de energía térmica, bien sea gas natural, bien sea gasóleo para calefacción, se centra en dotar a los edificios municipales del servicio de calefacción y agua caliente sanitaria.

Mantiene las prestaciones que serán objeto del contrato, detalladas de forma más extensa en el pliego de prescripciones técnicas y que son las siguientes:

- 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.

El detalle de la nueva estructura desagrega y cuantifica nuevos costes relativos a “medios materiales y software”, “administrativos y varios”, “gastos financieros” y “otros costes”, lo que supone un incremento de la suma total respecto de la prevista en el informe inicial de 61.742,37 €, estableciendo un nuevo “coste actual total” de 974.807,93 €. Este incremento lleva a modificar el “estado propuesto”, que afecta únicamente a las partidas citadas anteriormente, que tienen un incremento de 59.647,45 €, lo que supone un “coste total” de 941.732,56 €.

Todo ello supondrá un potencial ahorro anual para el Ayuntamiento de Calatayud de 33.075,36 € y una diferencia anual, a favor del citado Ayuntamiento, en la suma de ahorros e inversiones, de 105.105,31€.

La estructura de costes que se propone para el contrato es la siguiente:

Descripción	Importe propuesto	Porcentaje
Coste en consumo Energía eléctrica	317.817,19€	40,84%
Coste en consumo Gas natural	181.745,35€	23,35%
Coste en consumo Gasoil	23.498,10€	3,02%
Consumo Pellet	17.393,33€	2,23%
Coste Personal y vehículos	55.560,00€	7,14%
Garantía total	45.000,00€	5,78%
Inversiones no aportan ahorros energéticos	13.382,72€	1,72%
Inversiones a 20 años	58.647,23€	7,54%
OCAS	5.600,00€	0,72%
Medios Materiales y Software	15.091,52€	1,94%
Administrativos y varios	12.296,95€	1,57%
Gastos financieros	25.152,54€	3,23%
Otros costes	7.186,44€	0,92%
Subtotal	778.291,37€	100%

Aporta tabla comparativa de los costes propuestos por el Ayuntamiento de Calatayud con los costes indicados por VEOLIA S.A.U., única empresa que contestó a la petición:

Descripción	Ayto Calatayud	VEOLIA SAU
Coste en consumo Energía eléctrica	40,84%	33,3%
Coste en consumo Gas natural	23,35%	17,5%
Coste en consumo Gasoil	3,02%	1,8%

Consumo Pellet	2,23%	9,6%
Coste Personal y vehículos	7,14%	6,7%
Garantía total	5,78%	13,1%
Inversiones no aportan ahorros energéticos	1,72%	----
Inversiones a 20 años	7,54%	8,7%
OCAS	0,72%	----
Medios Materiales y Software	1,94%	2,1%
Administrativos y varios	1,57%	1,7%
Impagados	-----	1,0%
Gastos financieros	3,23%	3,5%
Otros costes	0,92%	1,0%
Subtotal	100%	100%

La tabla comparativa no ha recogido exactamente la propuesta de VEOLIA, S.A.U., que desagrega “Personal” y “vehículos” a los que les imputa un 5,9% y un 0,8% respectivamente, y propone para “Mantenimiento y conservación” un porcentaje de 13,1%.

Sin embargo, la propuesta del Ayuntamiento de Calatayud agrupa, de una parte, los costes de personal y vehículos con un porcentaje del 7,4%, que no incluye el coste de mantenimiento, que en el “estado propuesto” se encuadra junto con los costes de personal y vehículos y, de otra, aparece un nuevo coste denominado “garantía total” con un porcentaje del 5,78%.

El informe constata la existencia de diferencias notables entre su propuesta y la de VEOLIA, S.A.U. y las justifica en que los costes del Ayuntamiento están basados en los costes actuales abonados a los proveedores y los de la empresa en su experiencia. En cuanto a la diferencia respecto del

consumo de energía eléctrica, puede deberse a diferentes grados de eficiencia energética de los edificios estudiados y, respecto del consumo de energía térmica, puede deberse a la diferente ubicación de los edificios estudiados, climas más cálidos o más fríos.

En el apartado de Cálculo del periodo de retorno de la inversión, el nuevo informe indica específicamente que la empresa debe recuperar su inversión antes de la finalización del contrato, indicando que el importe total de la inversión que corresponde a las prestaciones P4 y P6 asciende a 1.440.599 €, estando previsto el abono anual a la empresa adjudicataria de un total de 72.029,95 €/año más IVA, en concepto de amortización de las citadas prestaciones. Esto implica un plazo recuperación de la inversión de 20 años, acorde con la duración del contrato.

IV. Análisis de la estructura de costes asociados directamente a la ejecución del contrato, su relevancia y su consideración como costes revisables o no.

A continuación, vamos a analizar el conjunto de la documentación remitida por el Ayuntamiento de Calatayud y si con ella se da cumplimiento a lo señalado en el informe EC 2/2020 de esta Junta.

El análisis de la nueva estructura de costes requiere verificar, por la Junta, que cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 RDDEE, de manera que, por ejemplo, sólo se revisen los costes asociados a la actividad objeto del contrato, que sean «indispensables» para su realización. Como decíamos en nuestro informe EC 2/2020, la norma 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.

En cuanto a los costes de mano de obra, el RDDEE determina que sólo serán revisables si su coste es significativo e indispensable.

El nuevo estudio ha actualizado los costes que soporta el Ayuntamiento de Calatayud y ha especificado los costes de 4 epígrafes que aparecían desagregados en la estructura de VEOLIA. S.A.U., lo que ha llevado a modificar los porcentajes de su estructura inicial. Este incremento de costes ha exigido actualizar la previsión de costes que soportará el futuro adjudicatario del contrato.

La documentación recibida se centra en el análisis de los costes de la energía eléctrica y térmica, que son los costes esenciales del contrato. Sin embargo, sigue sin desagregar los costes y porcentajes sobre el total de la actividad del agua caliente sanitaria (ACS) -que se imputan a la prestación P1- y el coste de mantenimiento -que, de acuerdo con el pliego de prescripciones técnicas, forma parte de la Prestación 2- para los que, como veremos, propone su revisión. La propuesta solo imputa costes a la Prestación 3 “Garantía total”, con un porcentaje del 5,78%. Esta es una cuestión relevante porque, como veremos en el siguiente apartado, se propone la revisión de precios de la prestación P2 de forma íntegra y la actualización del precio del ACS.

Por último, se constata que se han agrupado los costes de personal y vehículos, sin concretar a qué prestación se imputan. En todo caso, tal y como se desprende de lo manifestado por la empresa VEOLIA, S.A.U., este coste no es significativo (0,8%) y, por tanto, no debería revisarse.

V. Análisis de las fórmulas de revisión propuesta.

El nuevo informe mantiene la revisión de los precios del contrato prevista inicialmente y que es la siguiente:

- P1. Térmico Gas natural.
- P1. Térmico Biomasa
- P1. Térmico Gasoil.
- P1. Agua caliente sanitaria.
- P1. Eléctrico.
- P2. Mantenimiento.
- P3. Garantía total.

Las citadas prestaciones cumplen, en principio, con el requisito de ser indispensables para el desarrollo de la actividad y son “significativas” ya que representan al menos el 1% del valor íntegro de la actividad, a excepción de las relativas al agua caliente sanitaria y mantenimiento, del que se desconoce su coste y porcentaje. En consecuencia, al no haber sido suficientemente justificadas no deberían ser objeto de revisión.

La nueva propuesta modifica las fórmulas de revisión de precios para corregir las referencias al IPC y adaptarlas a los límites del artículo 103 de la LCSP, e indica de forma expresa lo siguiente:

- *La revisión de precios se aplicará tanto al alza como a la baja.*
- *En ningún caso procederá aplicar las fórmulas de revisión de precios del contrato, una vez transcurrido el periodo de recuperación de la inversión.*
- *Los precios que figuren en la oferta económica, en la ejecución de la prestación P1, comprometen al adjudicatario durante los primeros 12 meses de duración, transcurridos los cuales serán revisados cuando varíen los importes de los combustibles y electricidad y/o las tarifas de acceso publicadas en los correspondientes boletines oficiales.*

- *Los precios que figuren en la oferta económica, en la ejecución de la prestación P2 y P3, comprometen al adjudicatario durante al menos 24 meses, y teniendo que haber ejecutado, al menos, un 20% de los importes comprometidos en cada una de las prestaciones.*
- *No serán revisables los precios de la Prestación P4 y P6, permaneciendo constantes el importe durante toda la duración del contrato.*
- *La prestación P5 no será revisable ya que debe financiarse con los ahorros obtenidos por la empresa adjudicataria.*
- *De la revisión de precios propuesta se excluyen expresamente los costes asociados a gastos generales o de estructura y el beneficio industrial.*

Con estas manifestaciones se pretende dar cumplimiento a lo señalado en nuestro informe EC 2/2020.

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

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

En la cual:

$Pt'1$ = Precio revisado de la prestación P1 térmico (€/año).

$Pt1$ = Precio de la prestación P1 térmico ofertado por el adjudicatario (precio a revisar) (€/año).

Pt^0 = Precio del término variable del combustible (gas natural) de referencia correspondiente a la tarifa de acceso para cada edificio (€/kwhpcs), impuesto de hidrocarburos incluido e IVA excluido, siendo el precio de referencia el correspondiente a la mejor oferta de tres comercializadoras (de estas tres ofertas dos serán propuestas por la empresa adjudicataria y la tercera por el Ayuntamiento de Calatayud) del mes en curso que corresponda la revisión, dichos precios deberán estar disponibles al público.

Pt' = Precio del término variable del Combustible (gas natural) según tarifa de acceso para cada edificio a la fecha que proceda su revisión, en la fecha de inicio de las prestaciones o cuando varíen los precios, €/Kwh PCS., impuesto de hidrocarburos incluido e IVA excluido.

Pk^0 = Precio del término fijo del combustible (gas natural) de referencia correspondiente a la tarifa de acceso para cada edificio (€/mes), IVA excluido.

Pk' = Precio del término fijo del combustible (gas natural) según la tarifa de acceso para cada edificio a la fecha que proceda su revisión (en la fecha de inicio de las prestaciones o cuando varíen los precios €/mes), IVA excluido.

P1. Térmico Biomasa.- $Pt'1 = Pt1 \times Biom/Biom^0$

En la cual:

$Pt'1$ = Precio revisado de la prestación P1 Térmico Biomasa (€/año).

$Pt1$ = Precio de la prestación P1 Térmico Biomasa ofertado por el adjudicatario (precio a revisar, €/año).

Biom: índice del precio de pellet A1 a granel publicado por el IDEA.

$Biom^0$: índice del precio de pellet A1 a granel publicado por el IDAE en el trimestre de publicación del concurso.

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

En la cual:

$Pt1$ = Precio de la prestación P1 Térmico Gasoil ofertado por el adjudicatario (precio a revisar, €/año).

P^0 = Precio de referencia del combustible (gasoil) correspondiente para cada edificio en sus unidades (€/litro), IVA excluido, siendo el precio de referencia el correspondiente a la mejor oferta de tres comercializadoras de la zona, del mes en curso que corresponda la revisión, dichos precios deberán estar disponibles al público.

P' = Precio del combustible (gasoil) según la tarifa vigente media de tres proveedores para cada edificio, a la fecha que proceda su revisión (en la fecha de inicio de las prestaciones y los días 1 de cada mes natural €/litro), IVA excluido.

P1. Agua Caliente Sanitaria.

Se comparará el consumo total de ACS con el consumo base de forma que si existe una variación se procederá al abono o facturación suplementaria de la diferencia entre ambos consumos, al precio unitario que el Adjudicatario estipule en la proposición económica (actualizado 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. Eléctrico.- $Pe'1 = Pe1 \times [A \times (Pe'/Pe^0) + B \times (Pk'/Pk^0)]$

En la cual:

$Pe'1$ = Precio revisado de la prestación P1 eléctrico (€/año).

$Pe1$ = Precio de la prestación P1 eléctrico ofertado por el adjudicatario impuestos eléctricos incluidos (precio a revisar, €/año)

Pe^0 = Precio del término de energía de referencia correspondiente a la tarifa de acceso para cada edificio (€/kwh) sin IVA, siendo los precios de referencia para cada una de estas tarifas los correspondientes a la mejor oferta de tres comercializadoras (de estas tres ofertas dos serán propuestas por la empresa adjudicataria y la tercera por el Ayuntamiento de Calatayud), del mes en curso que corresponda la revisión, dichos precios deberán estar disponibles al público para su consulta.

Pe' = Precio del término de energía según la tarifa de acceso para cada edificio a la fecha que proceda su revisión (en la fecha de inicio de las prestaciones y cuando varíen los precios) (€/kwh), impuesto eléctrico incluido, sin IVA

Pk^0 = Precio de la electricidad del término de potencia de referencia correspondiente a la tarifa de acceso para cada edificio (€/kw año) sin IVA siendo los precios de referencia para cada una de estas tarifas los publicados en el boletín oficial en la fecha de publicación del concurso.

Pk' = Precio de la electricidad del término de potencia según la tarifa de acceso para cada edificio a la fecha que proceda su revisión (en la fecha de inicio de las prestaciones y cuando varíen los precios) (€/kw mes) sin IVA

Los precios de electricidad propuestos deberán estar sustentados por oferta de algún comercializador de energía eléctrica

A = peso del término variable sobre el precio total eléctrico propuesto por el licitador.

B = peso del término fijo sobre el precio total eléctrico propuesto por el licitador.

Los coeficientes A y B podrán variarse con arreglo al peso real de los términos de potencia y energía.

P2. Mantenimiento.- $P'2 = P2 (1 + Imo.)$

En la cual:

$P'2$ = Precio revisado (€/año).

$P2$ = Precio del período anual precedente (€/año).

Imo : Variación de la retribución del personal al servicio del sector público o variación del salario del convenio siderometalúrgico de Zaragoza.

P3. Garantía total.- $P'3 = P3 (1 + Imo)$

En la cual:

$P'3$ = Precio revisado (€/año).

$P3$ = Precio del período anual precedente (€/año).

Imo : Variación de la retribución del personal al servicio del sector público o variación del salario del convenio siderometalúrgico de Zaragoza.

En relación con las fórmulas que se han transcrito, esta Junta Consultiva ha de manifestar que la revisión de precios propuesta se realiza de manera parcial, por cada una de las prestaciones de las que consta el objeto contractual, sin que guarde conexión con la estructura de costes que se ha aportado. Para revisar cada uno de los precios ofertados para cada prestación, debería existir una estructura de costes definida para cada actividad.

Sin embargo, tal y como se ha distribuido la estructura de costes, la revisión ha de afectar a la totalidad del precio del contrato, utilizando una

ponderación para cada uno de los costes que se consideran significativos, de acuerdo con los porcentajes que se han determinado en dicha estructura. En ese sentido se pronuncia el RDDEE cuando, en el artículo 7, indica que el órgano de contratación podrá establecer una fórmula de revisión periódica y predeterminada, en la que se incluirán los costes de la actividad. Dicha fórmula debe tomar como referencia la estructura de costes de la actividad cuyo valor monetario es objeto de revisión, ponderando cada uno de los componentes del coste en función de su peso relativo en el valor íntegro de dicha actividad, peso relativo que se ha determinado previamente mediante la elaboración de la estructura de costes.

Por otra parte, los regímenes de revisión sólo deben incluir, de entre la totalidad de los costes de la actividad, aquéllos que sean indispensables para su realización y que sean significativos. En el estudio presentado, se han considerado significativos los correspondientes a la energía (eléctrica, gas natural, gasoil y biomasa), si bien deberán ponderarse, no de manera individualizada, sino en el porcentaje previsto en la estructura de costes del contrato. Sobre los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión, el artículo 7 del RDDEE determina los principios para su selección, estableciendo que deben estar disponibles al público y no ser modificables unilateralmente por el operador económico al que resulten de aplicación. En este sentido, salvo el índice del precio de pellet A1 a granel publicado por el IDEA –oficial, de consulta pública y gratuita- la vinculación del precio de referencia a la obtención de la mejor oferta de tres que se soliciten a comercializadoras, no se considera que cumpla los requisitos expuestos.

La propuesta del Ayuntamiento también propone fórmulas de revisión para las prestaciones P2 de mantenimiento y P3 de garantía total. Se reitera que son conceptos que no se han desagregado ni justificado en la estructura de costes por lo que no es posible su revisión. En cuanto a los costes de personal, la memoria ha de justificar que se trata de costes indispensables y significativos

para la ejecución del contrato y, en su caso, deberán desagregarse en la estructura de costes con un epígrafe independiente de los vehículos, al tratarse de conceptos cuya actualización requeriría, en su caso, el uso de índices diferentes. Por otra parte, el uso de un determinado índice de referencia para los costes de personal debe concretarse indicando, de manera expresa, que el incremento repercutible de los mismos 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.

Finalmente, el agua no es un coste que se haya incluido en la estructura por lo que se entiende que no es un componente del precio y, por lo tanto, no procede su revisión, tal y como se presenta en el estudio analizado.

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

Como decíamos en el punto VI de nuestro informe EC 2/2020, el RDDEE establece también que las fórmulas de revisión *«podrán incluir mecanismos que incentiven el comportamiento eficiente»*.

En los pliegos se mantiene la exigencia de que los licitadores indiquen en su oferta económica los coeficientes β que se aplicarán para el reparto de las mejoras en los ahorros conseguidos tanto en energía térmica como eléctrica. De este modo, se abonará el porcentaje β comprometido del resultante de multiplicar el ahorro energético por el correspondiente precio unitario revisado.

Anualmente se realizará el resumen de la energía total de los edificios, que se comparará con la demanda de energía objetiva ofertada por la adjudicataria. Los ahorros conseguidos se repartirán conforme a las fórmulas previstas. Se indica que con los ahorros obtenidos la empresa podrá financiar las inversiones previstas en la prestación P5, que no es objeto de revisión.

Los excesos de consumo de energía sobre el definido en el pliego serán por cuenta de la empresa adjudicataria, salvo las situaciones tasadas previstas en la cláusula 4.1 del PPT.

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 atendiendo a las mejores prácticas en el sector.

Para concluir, se recuerda que para que proceda la revisión de precios en el contrato, en todo caso, tendrá que constar expresamente dicha posibilidad 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 y el mecanismo de incentivo de eficiencia que el órgano pueda prever en su caso, en los pliegos remitidos no se incluye la propuesta de costes del Ayuntamiento ni por tanto su ponderación sobre el precio del contrato.

De conformidad con lo previsto en el artículo 9.7 del RDDEE la documentación presentada como estructura de costes deberá ser conformada por el servicio técnico municipal y aprobada por el Pleno de la Corporación.

III. CONCLUSION

La propuesta presentada por el Ayuntamiento de Calatayud no ha desagregado ni justificado todos los costes revisables, tal y como se ha expuesto en este informe, razón por la que no puede concluirse que todos los que se proponen puedan ser objeto de revisión. Únicamente podrán ser objeto

de revisión los costes de la energía (gas natural, biomasa, gasoil y eléctrica) al ser los únicos que se han justificado y que se consideran significativos.

Además, para que esta Junta pueda emitir un informe favorable sobre la revisión de precios del contrato, será necesario que se reestructure la propuesta, de modo que se refundan todas las fórmulas en una única polinómica que, aplicada directamente sobre el precio total del contrato, recoja una ponderación para cada uno de los costes que se consideran significativos, de acuerdo con los porcentajes que se han determinado previamente en la estructura de costes del contrato.

Asimismo, los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión se han de definir conforme a los principios determinados en el artículo 7 del RDDEE, de manera que se trate de índices que se encuentren disponibles al público y que no sean modificables unilateralmente por el operador económico al que resulten de aplicación. En ese sentido, se recomienda el uso de índices basados en fuentes estadísticas oficiales.

Informe EC 1/2021, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, adoptado en su sesión de 9 de abril de 2021.

EL PRESIDENTE

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

María Josefa Aguado Orta