

Informe EC 6/2022, de 22 de diciembre de 2022, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: Informe preceptivo sobre la propuesta de estructura de costes, en el expediente contractual de concesión del servicio gestión y explotación del bar cafetería en el local cultural denominado 4º Espacio Cultural de la Diputación Provincial de Zaragoza (DPZ).

I. ANTECEDENTES

La Diputación Provincial de Zaragoza, se dirige con fecha 9 de noviembre de 2022, a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, a través de escrito de su Ilmo. Presidente por el que se solicita el preceptivo informe sobre la propuesta de estructura de costes del contrato de concesión de “GESTIÓN Y EXPLOTACIÓN DEL BAR CAFETERÍA EN EL LOCAL CULTURAL DENOMINADO 4º ESPACIO CULTURAL” de la Diputación Provincial de Zaragoza (DPZ), de conformidad con el artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española y adjuntando en un escrito de 69 páginas con los siguientes epígrafes de información:

- *Antecedentes y Objeto del contrato y descripción del servicio*
- *presupuesto base de licitación anual y valor estimado del contrato.*
- *Ingresos y costes previstos*
- *Condiciones de la revisión de precios*
- *Inversión prevista y periodo de recuperación de la inversión.*
- *Consulta realizada a 6 operadores económicos del sector, que no obtuvieron ninguna respuesta.*
- *propuesta de estructura de costes para el contrato suscrita por la Jefe de Servicio de Cultura, Juventud y Deporte de 7 de noviembre de 2022*
- *Decreto de la Presidencia de la DPZ de 22 de septiembre de 2022, por la que se acuerda realizar trámite de audiencia*



- *Anuncio de publicación en el BOPZ número 225 de 30 septiembre de 2022 durante veinte días hábiles y certificado indicando la ausencia de alegaciones como resultado de la información pública.*
- *Costes revisables y costes no revisables*
- *Índices de revisión*
- *Formula de revisión de precios propuesta*
- *Parámetro para incentivación eficiencia del contrato*

Además, se acompaña un estudio de Viabilidad redactado por economista independiente DPZ

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 22 de diciembre de 2022, 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.

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, 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 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. Análisis de la documentación remitida con la propuesta de estructura de costes y del precio del contrato. Necesidad de revisión del contrato

Se trata de un contrato que tiene por finalidad la gestión y la explotación del bar cafetería denominado 4º Espacio Cultural, ubicado en la Plaza de España nº 2, en Zaragoza. El alcance del contrato se circunscribe básicamente a un servicio de *cafetería*, que comprende la expedición en barra, mesas y terraza de, entre otros, bebidas, aperitivos, repostería y bocadillos, incluyendo las tapas o raciones preparada, si bien el establecimiento no cuenta con cocina ni posibilidad de habilitación para la preparación de menús o proveer servicio de restauración.

Entre las obligaciones que conlleva esta actividad subsidiariamente se precisan las siguientes; la selección y compra de alimentos y de artículos de consumo habitual en cafeterías, materias primas, así como la determinación de productos y cantidades adecuados para la prestación del servicio contratado, su recepción, almacenamiento y custodia, las actividades de manipulación de los productos alimentarios necesarios, la recogida, limpieza, desinfección de los utensilios y menaje de cocina y comedor empleados, la limpieza y desinfección general de los elementos e instalaciones empleados en todo el proceso de restauración (cocina, cámaras frigoríficas, utillaje de distribución, consumo y reparto), y finalmente las actividades correspondientes a desinfección, desinsectación y desratización (DDD) de las instalaciones puestas a disposición del adjudicatario para la prestación del servicio, y la evacuación conforme a normativa de los residuos generados.

El contrato que se prevé inicialmente por una duración de 20 años, se configura como contrato de concesión de servicios, con expresa indicación de transferencia



del riesgo operacional al concesionario tal y como requiere en este tipo de contratos los artículos 14 y 15 de la LCSP.

Por definición, el precio de estos contratos de concesión – elemento sobre el cual debe aplicarse la revisión de precios si esta procede– consiste en la *contraprestación* que recibirá el concesionario, la cual puede provenir de la propia Administración contratante, o bien, proceder directamente de los usuarios que van a utilizar el servicio, como se indica sucederá en este contrato.

A su vez, si la retribución del concesionario proviene directamente de los usuarios del servicio, esta podría quizá quedar determinada íntegramente al albur de los precios de mercado, dado que no se trata de la prestación de un servicio público en sentido estricto, estableciéndose así una máxima plenitud del riesgo operacional del contrato, puesto que la retribución de aquel, quedaría condicionada siempre a los flujos tanto de demanda del servicio, como de precios del mercado. En este caso, no tendría necesidad el contrato de establecer una regulación de revisión de precios, puesto que estos, son determinados en el ejercicio de la explotación de la concesión pudiendo fluctuar libremente por las condiciones de mercado.

Pero también, esa retribución a través del usuario, podría estar sujeta a la dependencia de unos precios fijos, bien por haberse dispuesto un régimen de tarifas preestablecidas en la licitación como condiciones necesarias de ejecución del contrato de explotación del servicio, o bien por ser por ejemplo la oferta de precios, uno de los criterios de adjudicación de la concesión, de manera que, en cuanto ofertados por el concesionario, quedarían fijados al contrato durante su toda ejecución, prevista inicialmente para 20 años.

Además de la retribución al concesionario, en este tipo de contratos de concesión, la LCSP admite la posibilidad de que se imponga el pago de un canon por parte del concesionario, a favor de la administración licitante.

Pues bien, de la documentación remitida por la DPZ, se especifica en varios apartados, que conllevará el abono de un canon a la DPZ, inicialmente previsto de 10.000 euros anuales, susceptible de ser ofertado al alza en el proceso de licitación, pero, respecto de la contraprestación que recibirá el concesionario, nada se dice



respecto de la forma en la que esta se va a realizar, más allá de una pequeña mención en la que se indica que efectivamente, será recibida por pago directo de los usuarios. No hay referencia, -ni en la documentación, ni en el estudio de viabilidad que determina el precio del contrato-, a tarifas de precios que pudieran quedar previamente establecidas, ni tampoco respecto a la obligatoriedad de ofertar precios concretos como criterio de adjudicación.

Esta cuestión se considera fundamental, dado que solo sería lógico contemplar la posibilidad de revisión de precios con una contraprestación sujeta a tarifa máxima o precio ofertado. De lo contrario, la libertad de establecer los precios de mercado por parte del concesionario, además de ser la más coherente con el riesgo operacional, no requeriría de ninguna fórmula ad hoc, pues estaría incluida en el ámbito de su gestión del servicio. Es decir, la primera cuestión que se determina en este Informe consiste en advertir la falta de justificación de la necesidad de revisar las contraprestaciones del concesionario en este contrato, ya que se indica que no conlleva contraprestación pública por parte de la DPZ, y se desconoce si estará sujeta a precios fijos que pudieran quedar obsoletos con el paso del tiempo.

El canon establecido a favor de la DPZ, obviamente no sería revisable con arreglo a estos principios de referenciación a costes, pues no sería lógico revisar el canon -- que es, en sí mismo, un coste de explotación- con el aumento a su vez derivado de los costes de prestación del servicio. Sería absurdo, pero el estudio de viabilidad, en la página 25, identifica erróneamente el *canon* como «precio del contrato».

No consta en la documentación remitida los pliegos de licitación, y tras haber solicitado su remisión para su consulta, se ha indicado por parte de la DPZ que no se encuentran todavía disponibles.

Por lo tanto, se parte de la hipótesis de que la única posibilidad de contemplar la revisión de precios en este contrato, se produce bien, porque la explotación estará sujeta a tarifas, bien porque se establece como un criterio de adjudicación la oferta de precios, de manera que quedarían fijos en el tiempo, e implicaría la necesidad de revisarlos si se cumplen los supuestos de revisión que para este tipo de contratos prevé la norma.



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

La coyuntura económica actual, que se viene produciendo desde el año 2021, no es la más óptima para la correcta ejecución de contratos públicos de larga duración en el tiempo, sujetos a unas condiciones de, a priori, invariabilidad en los precios, al estar produciéndose una constante escalada en los precios de los costes necesarios para su ejecución, acompañada en ocasiones de falta de suministro de materias primas. Esto necesariamente implica que las nuevas licitaciones que se preparan, sean concebidas bajo este prisma, dado que los contratos de larga duración que no conlleven una previsión de revisión de precios del contrato, podrían acabar siendo inviables como consecuencia de los enormes sobrecostes.

La normativa de contratación sobre revisión de precios se residencia principalmente en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante RD 55/2017) que 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 disciplina como regla general -no indexadora- en la contratación pública.

Coyunturalmente además se han dictado medidas extraordinarias para los contratos que se encuentran actualmente en ejecución, con el fin de que excepcionalmente puedan realizar, si se cumplen ciertos parámetros, una revisión de precios del contrato.

Para las nuevas licitaciones, como las que es objeto de este Informe, y dado que la situación coyuntural de encarecimiento de precios no ha concluido, resulta pertinente analizar por el órgano de contratación, tal y como excepcionalmente permite la legislación reguladora de la revisión de precios, si esta es indispensable para la correcta ejecución del contrato, por ejemplo, por tener un plazo de ejecución extenso en el tiempo- en este caso previsto de 20 años-, siempre y cuando, la revisión de precios se vincule únicamente a la evolución de los costes que se encuentren



directamente relacionados con la actividad que se ejecuta y revisa, y, que la ejecución del contrato se pueda calificar como eficiente.

La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), establece en el artículo 103, que, en estos casos, el expediente de contratación deberá justificar siempre suficientemente, la necesidad de establecer la revisión del contrato, cuestión esta que como ya se ha indicado no se ha realizado, siendo posible únicamente realizar en todo caso, una revisión periódica y predeterminada de los contratos del sector público.

La revisión de precios se circunscribirá así al cumplimiento de dos principios, el de «*referenciación a costes*», conforme al cual será necesario elaborar y tomar como referencia en todo caso, la estructura de costes de la actividad que se ejecuta, ponderarlos, identificar los indispensables y significativos para la correcta realización de la actividad en función de su concreto peso relativo en el valor de la misma, y ejecutar finalmente el contrato con arreglo al principio de «*eficiencia y buena gestión empresarial*».

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 la DPZ, 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 este informe procede siempre y cuando el contrato objeto de revisión tenga un precio igual o superior a cinco millones de euros.

El *precio* se identifica en este tipo de contratos, no con la suma de los costes directos e indirectos que conlleva la prestación del servicio, si no con la retribución que obtendrá el concesionario por la prestación mismo.



Del mismo modo, en los contratos de concesión de servicio, el valor estimado (VEC) se debe calcular *tomando el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que, según las estimaciones del órgano de contratación, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados estos, según dispone el artículo 101 LCSP.*

En la documentación aportada por la DPZ se establece que el servicio gestor ha encargado un estudio económico de viabilidad para el cálculo de la mayor parte de los parámetros económicos utilizados en la documentación remitida.

Ese estudio de viabilidad determina los ingresos o cifra de ventas de este contrato, no en función de una estimación de la demanda diaria de consumos con arreglo a un sistema de tarifas de precios prevista, ni posibles horarios de apertura...como ya se ha indicado al inicio de este informe, si no en función de la cifra media de ingresos obtenida por empresas del sector, y en particular, tan solo refrendado por las consultas realizadas a tres establecimientos hosteleros situados en el entorno de la Plaza de España.

Con ello considera en este contrato unas ventas anuales, a tanto alzado, por importe de 425.000 euros (sin IVA). Teniendo en cuenta que inicialmente se prevé una prestación del servicio durante 20 años, el precio del contrato, IVA incluido, alcanzaría la cantidad de 11.220.000 euros, motivo por el cual procede emitir este informe preceptivo.

Conforme dispone la Comunicación 1/2017, de 2 de noviembre, de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, se analizan en la documentación remitida, los siguientes seis extremos:

«1. 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.»*

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

Al tratarse de un contrato de concesión de servicio, será posible la futura revisión de precios del contrato, si previamente se justifica su necesidad tal y como ya se ha indicado al comienzo de este Informe.

Los costes indispensables para su ejecución -y dadas las circunstancias económicas actuales, con mayor motivo- son aparentemente susceptibles de sufrir una variación en el tiempo, teniendo en cuenta el plazo contractual previsto de 20 años, que implicaría la lógica previsión de una futura revisión de la retribución del concesionario si esta se encuentra limitada. Sin embargo, se recuerda que no se menciona nada al respecto en la documentación presentada, y que solamente procederá aplicar revisión de precios al contrato, si realmente se justifica expresamente esta necesidad en el expediente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3.3 del Reglamento.

En todo caso, deberá encontrarse prevista de forma detallada en los pliegos de licitación, el precio del contrato que se pretende que sea objeto de revisión – que solo se conforma con la retribución del concesionario, no por el canon que se abona a la DPZ-, la fórmula que se prevea utilizar, los componentes de coste de la actividad, su ponderación, y los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste que se considere susceptible de revisión.



La propuesta remitida por la Diputación indica correctamente, en su apartado décimo, que la revisión de precios *sólo procederá, tanto al alza como a la baja, transcurridos dos años desde la formalización del contrato. Al tratarse de un contrato de concesión de servicios, no aplica la condición relativa al porcentaje de ejecución del contrato (art. 103.5 LCSP)*. Cuestiones que igualmente deberán reflejarse en el pliego de licitación.

En cuanto que se estima una duración de para este contrato de 20 años, que NO coincide con el periodo estimado de recuperación de la inversión prevista de 7 años, debe tenerse en cuenta que los últimos 13 años de prestación del servicio, no serían revisables tal y como establece el artículo 9.5 RD, lo que no parece adecuado.

Formalmente, al tratarse de un contrato cuyo precio ascendería a 11.220.000 euros, superior a cinco millones de euros, se cumple igualmente con el requisito necesario de someter a información pública la propuesta de estructura de costes aprobada por órgano competente- Decreto de Presidencia 2849 de 22 de septiembre 2022-, cuyo anuncio se publicó a través del BOPZ nº 225, de 30 de septiembre de 2022, y cuya copia se adjunta. Se verifica que consta en dicho anuncio publicada la propuesta íntegra de la estructura de costes, y que se concede un plazo de 20 días hábiles para realizar alegaciones a la misma. Se acompaña al expediente también, certificado emitido por el Secretario General de la DPZ relativo a la no presentación de alegaciones en relación con este expediente.

Por último, se cumple con el trámite de solicitud de informe preceptivo requerido en el artículo 9 del RD 55/2017, con la solicitud del presente informe.

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, y puede entenderse como 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.

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

La propuesta remitida por la Diputación establece respecto a la inversión necesaria para ejecutar este contrato, en la página 4, lo siguiente: “se *prevé necesario acometer unas inversiones iniciales de adecuación de las instalaciones de unos 235.000 euros (IVA excluido) aproximadamente*”, y en la página cinco se especifica que 200.000 € corresponderían a obras y reforma en el local, 10.000 € a la adquisición de equipos de informática y 25.000 € a la compra de maquinaria, utillaje, vajilla.

Se especifica por la DPZ que los precios unitarios de las inversiones computadas se han obtenido de consultas realizadas a proveedores de mercado. No se desagregan con detalle las inversiones ni sus costes tampoco.

No se considera valor residual de los equipos informáticos ni de la maquinaria y vajilla al finalizar el contrato, que quedarán como propiedad del contratista.

La financiación de las inversiones de 285.000 euros IVA incluido, se prevé que se realice por el adjudicatario mediante un préstamo bancario personal, a un tipo de interés fijo del 4,5% de manera que con un cálculo del mismo conforme al modelo francés la inversión ascienda a la cantidad de 2.953,69 euros mensuales, que suponen 35.444.48 euros al año.



El valor de la tasa de descuento utilizada, 4,583%, es el resultado de añadir al rendimiento medio en el mercado en los últimos seis meses, de la deuda del Estado a 10 años (2,583), el diferencial de los 200 puntos básicos que establece la norma.

La DPZ ha utilizado la media de los rendimientos desde mayo a octubre de 2022, publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública, que suponen una rentabilidad media de la deuda del 2,583 %, siendo por lo tanto correcta y conforme con el artículo 10 del RD 55/2017, la tasa de descuento calculada para este contrato de 4,583%, que se indica en el apartado sexto de la documentación.

Llama la atención que en la página 10 se establezca que, para valorar el periodo de recuperación de la inversión se dice tener en cuenta, en primer lugar, el volumen de las inversiones a acometer, lógicamente, pero también *«los costes anuales de prestación del servicio, los pagos abonados por la Administración y la tasa de descuento para actualizar los flujos de caja.»*

Para calcular ese periodo, únicamente pueden tenerse en cuenta las “*inversiones*”, en sentido estricto, inventariables y amortizables en el tiempo, pero no los gastos ordinarios o gastos corrientes como sería el referido a los *costes anuales por prestación del servicio*, los cuales la propuesta desglosa a continuación expresamente en: costes de personal, costes de explotación, compra de mercadería y aprovisionamiento, gastos de limpieza, mantenimiento, consumos de agua, energía, comunicaciones y seguros, gastos de asesoría fiscal, laboral y contable, tasas municipales de la actividad, y Gastos Generales.

Estos son gastos que solo contribuyen a generar ingresos en el ejercicio en el que se producen, por lo que ninguno de ellos puede ser un gasto de inversión, que son elementos que adquiere la empresa y que van a reportar utilidad o beneficios durante un plazo de tiempo superior al año (tales como la construcción o reforma de



infraestructuras, creación o adquisición de bienes de naturaleza inventariable, necesarios para el funcionamiento de los servicios, así como otros gastos que tienen una duración o permanencia a largo plazo).

En la página 11 de la documentación y en el Anexo II, se indica expresamente que, el periodo de recuperación de la inversión calculado conforme al artículo 10 del RD 55/2017- computando solo inversiones reales- se alcanzaría en el año 7. No obstante el cálculo del Anexo II alarga este periodo hasta el año 20, previsiblemente teniendo en cuenta los *costes anuales por prestación del servicio*, antes mencionados.

El periodo de recuperación de la inversión del contrato, por lo tanto, sería superior a 5 años, como requiere la norma para que el contrato pueda ser revisable.

Sin embargo, no se hace coincidir el periodo real de recuperación de la inversión 7 años, con el plazo total de ejecución del contrato de 20 años – incluso no se especifica si se admitirá o no la opción de prórrogas además del contrato- , por lo que se debe advertir que, el plazo de ejecución inicialmente establecido, excede del periodo de recuperación inversión y por lo tanto no es correcta la afirmación que se indica en la página 9 respecto a que *«el plazo de ejecución del contrato se determina en relación con el periodo de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato, conforme el Artículo 29.4 de la Ley de Contratos del Sector Público.»*.

Como se ha expresado con anterioridad, quedarían sin revisión los últimos 13 años de ejecución del contrato al no proceder la revisión una vez transcurrido el periodo de recuperación de la inversión de conformidad con el artículo 9.5 RD 55/2017.

III) 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 el órgano de contratación deberá elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad, previa solicitud a cinco operadores económicos del sector de su estructura de costes.

Consta en la documentación remitida que se solicitaron a los siguientes seis operadores habituales del sector: HUESCA SIETE, S.L., SERUNION, S.A., VENTA DEL SOTÓN, S.A, LA LOBERA DE MARTIN, S.A, LA RACA COOK GROUP, S.L., CHEF SOLUTION, S.L., concediéndoles un plazo de diez días hábiles para remitir su propuesta de estructura. En la solicitud remitida por la DPZ, se indicaban los componentes en los que debía informarse la estructura propia, con el fin de poder analizar de forma homogénea la información recibida.

La DPZ certifica que transcurrido dicho plazo, no se ha recibido ninguna respuesta por parte de los operadores consultados por lo que no se dispone de esta información para formular la propuesta de estructura de costes por parte del órgano de contratación u órgano en quien este delegue.

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 propone la DPZ para este contrato es la siguiente:

Costes de personal (**36,62%**), costes de amortización (**8,34%**), costes de compra de mercaderías y aprovisionamiento (**37%**) costes de suministros de agua, energía y teléfono (**2,47%**), limpieza y mantenimiento (**4,12 %**), seguros, (**0,66%**), canon y tasas (**3,65%**), gastos generales o de administración (**3,62%**), y beneficio industrial (**3,52%**).

El análisis de la estructura de costes requiere verificar por esta Junta, que la propuesta de la Diputación cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del



RD 55/2017, de manera que sólo se revisen realmente costes que sean costes directos o asociados a la actividad objeto del contrato y que además resulten «*indispensables*» para su ejecución. 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. Es decir, únicamente se van a revisar: «los *costes directos que sean significativos e indispensables para el cumplimiento del objeto del contrato...atendiendo a lo establecido en el RD 55/2017»*

En el apartado 10 de la documentación se indica que solo se revisan los capítulos del coste que representen al menos un 1% del valor íntegro de la actividad y que no estén sometidos al control del contratista, que cada capítulo revisable se referenciara a un índice específico que permita reflejar su evolución. Que no serán revisables la amortización y financiación de las inversiones, los gastos generales, el beneficio industrial ni la partida de seguros, al ser esta última inferior al 1% del coste.

La propuesta de la DPZ considera revisables: los costes de personal, las compras de mercadería y aprovisionamiento, los suministros de agua, energía y teléfono, los costes de limpieza y mantenimiento, y los *gastos de administración* (en los que aglutina gastos de gestión laboral, contable y fiscal que considera gastos sustitutivos de personal propio de administración, licencias y material de oficina, servicios , bancarios, publicidad, impagos, de manera que al agrupar esta últimas partidas, considera que son costes significativos del contrato, al ser superiores al 1%. Sin embargo, estos últimos, en realidad son costes indirectos y por lo tanto no serían revisables.

Respecto a los costes de personal, específicamente el RD 55/2017 determina que sólo serán revisables si su coste es significativo e indispensable, lo que es aplicable en este contrato donde consta como la partida más relevante para su ejecución. Su



revisión cuenta con un límite taxativo, manifestado explícitamente en el apartado noveno de la Memoria que supone 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.

Su cuantificación que se ha estimado en 155.650,64 euros al año, para una plantilla estimada de 6,5 trabajadores en total, con los costes resultado de aplicar el convenio colectivo de Hostelería de Zaragoza (BOPZ nº 34 de 12/02/2019 y BOPZ nº 81 de 09/04/2022).

La categoría utilizada en los 6,5 trabajadores computados es la de ayudante de camarero exclusivamente. No se indica cual será el horario diario de apertura del establecimiento (superior o no a 8 horas, por ejemplo), ni si la apertura se realizará todos los días de la semana (para computar el relevo de trabajadores por descanso semanal), de manera que se desconoce si el dimensionamiento es el adecuado y si se han computado los posibles turnos de los trabajadores, absentismo, vacaciones, etc en este cálculo. No se informa de antecedentes ni continuidad en la prestación, ni personal a subrogar, por lo que la estimación del peso del coste podría no ser la correcta.

No obstante, se indica que el porcentaje del peso establecido a este coste, 36,62 % coincide con las cifras estadísticas del Banco de España y del Registro Mercantil Central para las PYMES del CNAE 5630 referidos en el informe de viabilidad, por las que el coste medio de los gastos asociados el personal asciende al 36% de los ingresos previstos.

Este es un coste significativo e indispensable para la ejecución de este contrato y por lo tanto revisable.



Los gastos de mercadería y aprovisionamiento se calculan en 157.250 euros al año. Para su estimación se ha considerado unos gastos en consumos de mercadería equivalentes al 37% de los ingresos inicialmente previstos, porcentaje que se indica que es el valor medio resultante obtenido para la actividad en los informes sectoriales del Banco de España y del Registro Mercantil en 2019.

Dado el objeto de la prestación del servicio, es un coste significativo e indispensable para la ejecución del contrato y por lo tanto revisable.

Respecto del resto de los costes que para la ejecución del contrato se han estimado, y cuyo peso ya no es tan elevado como el de los dos costes anteriores, se realiza el siguiente análisis respecto a su condición o no de revisables:

Para los gastos relativos a limpieza y mantenimiento de las instalaciones del bar cafetería que se pone a disposición del contratista, se ha computado un coste de limpieza con empresas especializadas por importe de 1.208,33 euros mensuales (sin justificar de donde surge esa estimación) computados en 12 meses. Para el mantenimiento, se estiman 250 euros, sin referencia tampoco, por 12 meses. Los 17.500 euros resultantes por este componente representarían el 4,12 % de la estimación de los ingresos.

Es un coste significativo e indispensable para la ejecución del contrato y por lo tanto revisable.

En cuanto a los *gastos de administración* que se contemplan como licencias de software, gestión de TPV ventas hostelería y material de oficina y gastos varios, se cuantifican en 3.800 euros, también sin especificar objetivamente como se alcanza dicha cantidad. Se consideran en la propuesta costes directos, aunque realmente serían costes indirectos. En todo caso su cuantificación, es inferior al 1% del precio del contrato, por lo que, aunque la propuesta de estructura de costes de la DPZ,



propone su revisión (en el concepto D “otros costes revisables”), sería un coste no revisable.

Además de los anteriores, se prevén también unos gastos de asesoría externa correspondientes a gestoría fiscal, contable y laboral para las gestiones administrativas, de nóminas, tributarias, etc. de la sociedad gestora del contrato. Se incluyen en la partida, otros posibles gastos de notaría, registro mercantil o asistencia jurídica, por ejemplo. Se cuantifican de una forma global y genérica en 7.000 euros. Estos gastos son indirectos, se encuentran bajo el control del contratista y, por lo tanto, aunque superiores al 1 %, no son revisables ya que forman parte de los gastos generales. No se revisan en la propuesta presentada.

En concepto de seguro de responsabilidad civil industrial y de seguro de accidentes con cobertura sobre los trabajadores, se prevé a tanto alzado igualmente una partida de 2.800 euros anuales. Es un coste indirecto y además no significativo por lo que no se revisa.

Se establece un coste en concepto de Tasas, en cuanto que el establecimiento objeto de explotación cuenta con servicio de terraza. Se ha estimado la tasa municipal por veladores computando 25 veladores a 200 euros, más otras tasas, como las correspondientes a basuras, que se computa a tanto alzado en 500 euros. Los 5.500 euros resultantes de este componente representarían el 1,29 % de la estimación de los ingresos. Sin embargo, en este concepto debería incluirse también el canon que el contratista deberá abonar obligatoriamente a la DPZ por la prestación del servicio, cuantificado en 10.000 euros anuales, lo que elevaría este gasto a 15.500 euros, y su peso a un 3,65 % del precio.

En principio sería un coste directo, necesario para la prestación del servicio, significativo y no dependiente de la voluntad del concesionario, por lo que sería un coste revisable que, en la propuesta presentada, en cambio, no se revisa.



Se calculan unos gastos de publicidad y comunicación, propaganda y relaciones públicas estimada genéricamente en 1.200 euros al año. Es un coste indirecto y además no significativo, por lo que no se revisa.

Finalmente se establecen unos gastos que se definen como “otros gastos” asociados a servicios bancarios, gastos de gestión corriente y dotación provisión para impagados, estimada genéricamente en 3.400 euros al año. Es un coste indirecto y además no significativo por lo que tampoco se revisa.

Los costes de amortización y los costes de financiación que ascienden a 35.444,34 euros anuales, son costes directos y además significativos, puesto que representan el 8,34 % del contrato, pero no son costes revisables, ya que las inversiones se adquieren al inicio del contrato y se van a recuperar con un plan de amortización que puede ser controlable por el contratista. Tampoco se revisa el beneficio industrial que representa el 3,52%, que es un coste significativo, pero nunca revisables, comprobándose que todos ellos se encuentran correctamente incluidos en la propuesta de estructura de costes de la Diputación, ya que, de no hacerlo, quedaría incrementado artificialmente el peso del resto de las partidas del contrato.

En definitiva, la propuesta de estructura de costes analizada revisa el 83,83 % del contrato en los costes relevantes para su funcionamiento, pero debe eliminar la revisión de los *gastos de administración*, que son gastos generales no revisables (3,62 %) y en cambio revisar el coste de *tasas y canon*, directo y significativo no incluido como tal (3,65 %), lo que implicaría la revisión de 83,86 %.

V) Análisis de la fórmula de revisión propuesta:

El RD 55/2017 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 como consecuencia de la mayor desagregación posible.

La fórmula de revisión propuesta por la DPZ para este contrato de gestión y explotación del bar- cafetería, en el local denominado 4º Espacio Cultural, es la siguiente:

$$P_t = K_t * P_{t-1}$$

Donde:

P_t: es el importe anual del contrato revisado en el año “t”

K_t: es el coeficiente de revisión aplicado al año “t”

P_{t-1}: es el importe anual del contrato en el año “t-1”

A su vez, el coeficiente de revisión **K_t** se determina del siguiente modo:

$$K_t = [A*(1+M_t)] + [B*(1+C_t)] + [C*(1+V_t)] + [D*(1+IPC_t)] + E$$

Donde:

- **A**: es el peso del coste de la mano de obra, expresado en tanto por uno según estructura de costes.

M_t: variación salarial media, a nivel estatal, de los convenios colectivos de la división de actividad CNAE-009, con el código 56, “*Servicios de comidas y bebidas*”, para el año “t” respecto el año “t-1”.1”.

- **B**: Peso del coste de las compras y aprovisionamiento, expresado en tanto por uno, según estructura de costes.

C_t: variación anual a nivel estatal del índice Nacional “01 *Alimentos y bebidas no alcohólicas*” publicado por Instituto Nacional de Estadística para el año “t” respecto “t- 1”.

- **C**: Peso del coste de suministro y servicios de electricidad, agua, etc., expresado en tanto por uno.



Vt: variación anual a nivel estatal del índice Nacional para el grupo “04 Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles”, publicado por Instituto Nacional de Estadística para el año “t” respecto el año “t-1”.

- **D:** Peso del resto de costes revisables, expresado en tanto por uno.

IPCt : variación anual a nivel estatal del Índice General de Precios publicado por Instituto Nacional de Estadística para el año “t” respecto el año “t-1”.

- **E:** Peso de los costes NO revisables, expresado en tanto por uno.

Con la estructura de costes propuesta, la fórmula para el coeficiente Kt queda expresada de la siguiente manera:

$$K_t = [0,3662*(1+M_t)] + [0,3700*(1+C_t)] + [0,0247*(1+V_t)] + [0,0774 * (1+IPC_t)] + 0,1617$$

La cifra de 0,1617 correspondería al peso de los gastos que se consideran no revisables: esto es los correspondientes a amortización, financieros, gastos generales y beneficio industrial, así como otros costes revisables, pero no significativos, que se indica en la fórmula junto con los pesos de los costes revisables expresados en tanto por uno. Se cumple, por lo tanto, que A + B + C + D = 1.

De su análisis se pueden extraer las siguientes conclusiones:

1) La elaboración de la fórmula propuesta respeta los principios establecidos en el artículo 7 del RD 55/2017, ya reiterados a lo largo del informe, sobre su referenciación a costes relacionados directamente con las actividades que comprende el contrato, y su consideración de revisables o no, puesto que se revisan los costes de personal, de compras y aprovisionamiento, y el precio de los suministros básicos de electricidad, agua, gas, que son los de mayor volumen dentro de los revisables y por lo tanto significativos, conforme a la estructura de costes que se determina en la propuesta presentada.



No obstante, el concepto revisable D, con un peso de 7,74%, aglutina dos costes diferentes que deberían revisarse por separado.

Por un lado, los costes de limpieza (4,12%), y por otro los *gastos de administración* (3,62 %), que deben incorporarse al apartado E – como coste no revisable- porque son gastos generales, tal y como ya se ha informado anteriormente, y en cambio sí revisar el coste relativo a las tasas y canon (3,65 %), en cuanto coste directo y significativo incluido en cambio en el concepto E.

Por lo demás el cálculo del componente Kt o *coeficiente de revisión* establecido en la fórmula es correcto, y pondera los incrementos de precios atendiendo al peso relativo que representa cada uno dentro de la estructura de costes del contrato.

Se establece que el coeficiente Kt se aplicará, sobre el «*importe anual del contrato*». En la práctica esta es una afirmación genérica. Quizá debería definirse más específicamente el valor exacto sobre el que se aplicará el coeficiente Kt.

2) Se han aplicado las reglas que exige el artículo 7 del RD 55/2017 para la elaboración de la fórmula de la revisión propuesta.

Así, por ejemplo, cada componente de coste incluido en la fórmula de revisión, se referencia a una variación a nivel estatal de un precio individual o índice específico y desagregado, publicado en el INE para los costes de materias primas con el epígrafe de alimentos y bebidas no alcohólicas- por considerarse que serna las de mayor consumo- , o la variación salarial media, a nivel estatal de los convenios colectivos del sector de hostelería (actividad CNAE-009, con el código 56, “Servicios de comidas y bebidas), para los costes de mano de obra.

Se especifica que, en cualquier caso, el incremento de este último coste, no podrá ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, según la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.



Respecto a todos ellos, se indican expresamente los enlaces que permiten acceder a los índices de revisión oficiales utilizados.

Respecto de los índices de revisión utilizados para revisar el componente C, relativo a los costes suministros, se propone como único para todos ellos, el índice nacional de precios al consumo publicado por el INE para el grupo “04 Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles”, al entender que es el que más se ajusta a la instalación del bar cafetería, donde no existen equipos industriales o instalaciones de luz y sonido que diferencien el local de una vivienda. Se especifica igualmente la ruta de acceso al índice.

Finalmente, para el componente denominado D, -que engloba un resto de costes de diversa naturaleza (mantenimiento, limpieza...) y que considera revisables -, se propone que el índice que se le aplique sea el IPC general publicado por el INE.

En este punto se reitera que lo ya mencionado respecto a que se debe eliminar de este componente el coste de los *gastos de administración* (gestoría, publicidad, gastos bancarios, de oficina, licencias de software...), que representa el 3,62 % porque no son revisables, e incluir el derivado de las tasas por utilización de terraza y el canon, que representan un porcentaje parecido (3,65 %), y son costes directos y no sometidos a la voluntad del concesionario, pudiendo servir para todos ellos el IPC general publicado por el INE, pues probablemente los pliegos establecerán la revalorización del pago del canon con este parámetro.

3) Se respeta también en la propuesta presentada la obligación de realizar la revisión de precios a partir del segundo año, se especifica que no podrá tener lugar transcurrido el periodo de recuperación de la inversión del contrato, por lo que se recuerda que los últimos 13 años de ejecución no serían susceptibles de revisión.

VI) 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 atendiendo a las mejores prácticas en el sector.

Para ello, el RD 55/2017 dispone, en apartado octavo del artículo 7, que podrán incluirse componentes en las fórmulas de revisión de precios que incentiven el comportamiento eficiente de los agentes económicos.

No obstante, por parte de la DPZ se argumenta que no se considera prudente establecer mecanismos adicionales, que limiten las revisiones de precios porque el incremento de la mano de obra, una de las partidas con más peso en la estructura de costes del servicio, ya se encuentra topado por la retribución del personal al servicio del sector público, y, en cuanto a la otra partida principal, la compra de mercadería y aprovisionamiento, actualmente y por diferentes circunstancias de coyuntura económica, como la crisis energética, las dificultades en la cadena de suministros o la guerra en Ucrania, entre otras, se considera que ya está suficientemente afectada por una inflación general que ronda el 10% interanual, no considerándose prudente limitar la revisión más.

III. CONCLUSIÓN

Se informa desfavorablemente la propuesta de estructura de costes presentada por la DPZ para la gestión y explotación del bar cafetería en el local cultural denominado 4º Espacio Cultural, por los motivos que se exponen a continuación:

I.- La documentación remitida por la DPZ, que debe justificar la necesidad de revisión de este contrato y su estructura de costes, es escasa e incompleta, pese a



haberse requerido de forma reiterada por parte de esta Junta documentación complementaria, concretamente los pliegos que servirán de base a esta licitación. En particular, existen dudas razonables respecto de la naturaleza jurídica de este contrato de cafetería en dependencias públicas, que, ante la falta de una mayor concreción respecto de las condiciones de su futura prestación y los servicios que conlleva, podría configurarse como una concesión de servicios, pero también como una concesión demanial o como un contrato de arrendamiento patrimonial.

En este punto nos remitimos al Informe 13/2018, de 30 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Aragón, que indicaba expresamente que *«en el caso de la atribución de facultades de ocupación y explotación de inmuebles públicos por particulares, particularmente en el caso de bares y cafeterías situadas en edificios o instalaciones públicas, la configuración como contrato de carácter patrimonial o como contrato administrativo **depende de la causa del contrato** y, en concordancia con ello, con la **fijación de condiciones para la explotación por parte de la Administración. La finalidad de dar servicio a los usuarios de la instalación, junto con la fijación de condiciones de prestación, como las relativas a **horarios, servicios, productos o precios**, entre otros, son claros indicios de la naturaleza administrativa del contrato»***.

En el caso de que su naturaleza se justificara como contrato de concesión de servicios, se deberá informar a esta Junta específicamente respecto de la necesidad real de revisar las contraprestaciones del concesionario, y en caso afirmativo, de cuáles serán los elementos o precios concretos que se pretenden revisar, - tarifas o precios fijos-, y sobre los que, en definitiva, se debería aplicar el coeficiente de revisión Kt.

Por último, se aprecia que tanto los cálculos de los ingresos del concesionario como de los costes de ejecución del contrato, carecen de rigor dado que en su mayoría no se justifican o se justifican muy poco en la documentación aportada.



II.- Formalmente, la propuesta de estructura, se considera correcta ya que los parámetros generales para proceder a la revisión de precios, la estructura de costes y la fórmula de revisión analizados en el presente Informe, son adecuados y coherentes con los principios predicables de la revisión de precios en la normativa vigente.

III.- Los costes revisados, con las salvedades realizadas respecto de los costes de administración que no son revisables y las realizadas respecto al concepto de tasas y canon que sí serían costes revisables, son los principalmente utilizados para la ejecución del contrato, y los índices de revisión elegidos para revisarlos, tienen un nivel correcto de desagregación para reflejar una evolución real de los costes de este contrato, con las apreciaciones realizadas en el informe.

IV.- Como consecuencia de lo anterior, respecto a la fórmula de revisión propuesta, el concepto revisable D aglutina dos costes diferentes que deberían revisarse por separado. Por un lado, los costes de limpieza, y, por otro lado, los costes relativos a las tasas y canon.

V.- El plazo de ejecución de 20 años establecido para este contrato, supone que no se podrán revisar los últimos 13 años de ejecución del contrato, al recuperarse la inversión, en sentido estricto, en el año 7.

Informe EC 6/2022, de 22 de diciembre de 2022, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

**El Presidente
P.S., La Presidenta suplente
(Orden de 16 de septiembre de 2019 del
Consejero de Hacienda y Administración Pública)
M^a JOSEFA AGUADO ORTA**