

Informe preceptivo EC02/2025, de 17 de marzo de 2025 de la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha, sobre la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de tarifas en la licitación prevista del contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Polán (Toledo).

I. ANTECEDENTES

El Ayuntamiento de Polán, con fecha 10 de enero de 2025, remite a la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de conformidad con lo previsto en el apartado 7 del artículo 9 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, solicitud de informe preceptivo respecto de la estructura de costes y fórmula de revisión de tarifas aplicable al futuro contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Polán (Toledo).

Junto con la solicitud se acompañan los siguientes documentos:

- Oficio de solicitud de informe valorativo firmado por la Alcaldesa - Presidenta de Polán.
- Memoria justificativa de la estructura de costes y de la fórmula de revisión de tarifas del contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio de Polán firmada por un ingeniero civil.

Posteriormente, entre el 22 de enero y el 12 de marzo de 2025, se recibieron distintos correos electrónicos en respuesta a los requerimientos de documentación y aclaraciones que realizó esta Oficina.

Los documentos presentados fueron los siguientes:

- Certificado de aprobación de la propuesta de estructura de costes por el Pleno del Ayuntamiento de Polán.
- Certificado de exposición pública de la propuesta de estructura de costes en el que se indica la ausencia de alegaciones.
- Borrador de pliego de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares.
- Solicitudes y registros de salida de estructuras de costes a los operadores económicos.
- Escrito con aclaraciones.
- Memorias técnicas (Sectorización de redes, instalación de contadores telelectura, acondicionamiento, depósito y la renovación de redes de abastecimiento).
- Anteproyecto de explotación y estudio de viabilidad para la concesión del servicio.



II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y legitimación para solicitar informe.

El apartado 8 del artículo 7 del Decreto 74/2018, de 23 de octubre, de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, por el que se regula la Oficina de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el sistema de contratación centralizada preceptúa lo siguiente:

“Artículo 7. - La Junta Central de Contratación. (...)

8. La Junta Central de Contratación emitirá informes en el ámbito de sus competencias a petición de las secretarías generales de las diferentes consejerías de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos, de la Intervención General, de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y de los representantes de cualquiera de las entidades del sector público previstas en el artículo 2.

También podrán solicitar informes y elevar consultas a la Junta Central, sobre cuestiones de carácter general en materia de contratación pública, los representantes de las entidades locales del ámbito territorial de Castilla-La Mancha.”

Adicionalmente, la Junta Central de Contratación también ostenta la competencia 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 RD 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.”



Asimismo, la petición del informe ha sido formulada por el órgano legitimado, de conformidad con lo dispuesto en los citados artículos 7.8 del Decreto 74/2018 de 23 de octubre por el que se regula la Oficina de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y el sistema de contratación centralizada y 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.

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

La Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española se desarrolla mediante el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (en adelante RD 55/2017). Ambas normas contienen actuaciones dirigidas a implantar una disciplina no indexadora en la contratación pública, de manera que la regla general se configura como la no obligatoriedad de revisión 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, como es el caso de este expediente, por tener un plazo de ejecución extenso en el tiempo, 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 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 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP), establece que únicamente será posible realizar una revisión periódica y predeterminada de los contratos del sector público, exceptuando los contratos no sujetos a regulación armonizada referidos en el artículo 19.2 de la LCSP, que pueden ser objeto de revisión periódica no predeterminada o no periódica. Previa justificación en el expediente, y de conformidad con lo dispuesto en el RD 55/2017, la revisión periódica y predeterminada de precios sólo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado.

De esta forma, la posibilidad de revisión del contrato se fundamentará básicamente en el cumplimiento de dos principios establecidos en el RD 55/2017 y que se denominan:



- 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 esta.
- Principio de eficiencia y buena gestión empresarial, el cual supone que los regímenes de revisión únicamente podrán incluir las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico, y la estructura de costes que todo régimen de revisión debe tomar como referencia debe ser la correspondiente a una empresa eficiente y bien gestionada. A tal fin, la estructura de costes se determinará atendiendo a las mejores prácticas disponibles en el sector en donde se encuadre la actividad y se podrán considerar indicadores objetivos de eficiencia como costes unitarios, productividad o calidad del bien o servicio a prestar. La estructura de costes deberá estar justificada en la memoria que acompañe al expediente de contratación.

De conformidad con ambos principios, el **objeto del presente informe** es valorar la estructura de costes de la actividad a contratar, analizando la trazabilidad de la información y la consistencia económica del modelo para obtener dicha estructura de costes, sirviendo ésta como base para establecer el régimen de revisión de precios a aplicar, en su caso. Por lo tanto, el alcance del informe no solamente consiste en el análisis de la propia estructura de costes, sino también en la verificación de la concurrencia de las condiciones necesarias para que proceda la correspondiente revisión de precios. Por el contrario, no es objeto de este informe la validación de los valores económicos empleados, en la medida en que supondría formular consulta a expertos independientes con conocimientos especializados en cuanto a la actividad objeto del contrato.

En este sentido se indican, a continuación, cinco extremos fundamentales que son objeto de análisis y verificación en este informe:

1. La comprobación de que el contrato, por su objeto, puede contemplar la revisión de precios, conforme a lo previsto en la normativa vigente.
2. La comprobación de la concurrencia de otros requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.
3. El examen del trámite de consulta de su estructura de costes a operadores económicos del sector.



4. El análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación y la consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.
5. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.

1. La comprobación de que el contrato, por su objeto, puede contemplar la revisión de precios, conforme a lo previsto en la normativa vigente.

Como se ha indicado anteriormente, el artículo 103.2 de la LCSP establece que, *“previa justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios sólo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado”*.

Por su parte, el RD 55/2017 también se refiere a un periodo de recuperación de la inversión del contrato igual o superior a cinco años.

El **objeto** del contrato, recogido en los pliegos, será la regulación y control de la potabilización del agua recibida en alta desde la potabilizadora del Cerro de los Palos (Ayuntamiento de Toledo) y la distribución (abastecimiento en baja) por las redes urbanas, de modo que incluirá la realización de todas las operaciones necesarias para el tratamiento control sanitario, acumulación en depósitos, impulsión/ presurización, conducción y distribución de agua potable a abonados del término municipal de Polán.

Según el estudio de viabilidad, el abastecimiento a la localidad se realiza en su totalidad con agua ya tratada, con origen en la ETAP del Cerro de los Palos. Desde la ETAP se bombea agua hasta un depósito de cabecera ubicado en el cerro de Narizone que suministra, mediante una tubería única, agua a los depósitos reguladores de Polán y Guadamur. Por tanto, su abastecimiento depende totalmente del suministro del agua que el Ayuntamiento de Polán compra al Ayuntamiento de Toledo en su totalidad. Esta relación se regula por un convenio firmado entre los Ayuntamientos de Toledo, Guadamur y Polán.

Por otro lado, también se incluye en el objeto del contrato el servicio de alcantarillado, mediante el cual las aguas urbanas utilizadas son recogidas a través de colectores para su transporte y canalización a las infraestructuras de depuración, hasta el aliviadero previo a la EBAR, de modo que incluirá el mantenimiento de la red municipal de alcantarillado, además de los sistemas de recogida y transporte de aguas pluviales, aliviaderos y caudalímetros ahí instalados, hasta el punto de depuración o vertido al medio receptor, incluyendo todos los elementos de los que se



conforman estas infraestructuras. En este contrato no está incluida la depuración de las aguas residuales.

En ambas redes se incluye la gestión de la mecánica y estructura, la gestión técnica, la informática y administrativa, y cuantas otras sean necesarias para ofrecer un servicio óptimo a la ciudadanía.

También es objeto del contrato la confección de los padrones y los recibos sobre la base de las tarifas del servicio de abastecimiento de agua y alcantarillado del Ayuntamiento, así como la gestión del cobro de las tasas correspondientes vigentes en cada momento, incluido el cobro de deudores. Se añade el traslado a la Agencia del Agua de Castilla La Mancha de los contratos y consumos para la tramitación del Impuesto de Canon Ambiental.

Complementariamente, se incluyen en el objeto del contrato la realización de obras necesarias para el correcto funcionamiento del servicio, tanto las propias por cualquier tipo de mantenimiento: reglamentario, preventivo, correctivo, etcétera, como las encargadas por el propio Ayuntamiento para la renovación, modificación o ampliación de las infraestructuras de abastecimiento y alcantarillado.

Además, se introducen en el mismo las realizaciones de cuantas obras o actuaciones tengan encomendadas la concesionaria por el presente contrato tanto en inversiones como posibles mejoras.

Las características principales del municipio de Polán y del servicio son las siguientes:

- Población en 2024, según los últimos datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) publicados: 3.932 habitantes empadronados. No obstante, se estima que dicho municipio tiene una población estacional de 6.500 habitantes, aproximadamente.
- Superficie: 160 km² aproximadamente.
- El número total de abonados del servicio de abastecimiento a finales del año 2023 (último dato disponible): 2.062 abonados.

Según el anteproyecto de explotación y el estudio de viabilidad para la concesión, la red de distribución tiene una longitud total de 39 kilómetros. De ellos, el 74,8% se encuentra en buen estado para la prestación del servicio (29,46 kilómetros), el 24,4% se encuentra en un estado medio-regular (9,59 kilómetros) y el 0,8% se encuentra en malas condiciones (321 metros), lo que puede comprometer el suministro de agua. Esto supone que el rendimiento del sistema actualmente está en torno al 38,55%.



Por tanto, dado que el contrato en cuestión no es una obra, ni un contrato de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, ni un contrato de suministro de energía, habrá que comprobar si este contrato de concesión de servicios requiere un periodo de recuperación de la inversión igual o superior a cinco años; cuestión que se analiza a continuación.

El concepto de “**período de recuperación de la inversión**” viene regulado en el artículo 10 del RD 55/2017, y puede entenderse como a aquél en el que previsiblemente la contratista pueda recuperar las inversiones realizadas para la correcta ejecución del contrato, y que le permita, además, obtener un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación.

Dicho precepto establece que la determinación del período de recuperación de la inversión del contrato deberá basarse en parámetros objetivos, en función de la naturaleza concreta del objeto del contrato. Las estimaciones deberán realizarse sobre la base de predicciones razonables y, siempre que resulte posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

Se precisa conocer este periodo de recuperación de la inversión, dado que únicamente durante el mismo será posible revisar el precio del contrato. Para su determinación se debe aplicar la siguiente fórmula matemática:

$$\sum_{t=0}^n \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0$$

En esta desigualdad, “t” son los años medidos en números enteros, “FC_t” el flujo de caja esperado en el año “t” y “b” la tasa de descuento a aplicar.

El citado precepto también determina que el valor de la tasa de descuento a utilizar será el rendimiento medio en el mercado secundario de la Deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses, incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos, tomando como referencia para dicho cálculo los datos publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública.

El flujo de caja esperado en el año “t” será la suma del flujo de caja procedente de las actividades de explotación y del flujo de caja procedente de las actividades de inversión.

El flujo de caja de las actividades de explotación será la diferencia entre los cobros y pagos que se deriven de las actividades principales del contrato, así como del resto de actividades que no tengan la calificación de inversión y financiación.



El flujo de caja de las actividades de inversión será la diferencia entre los cobros y pagos que tengan su origen en la enajenación o adquisición de activos no corrientes y otros activos equivalentes, tales como inmovilizados intangibles, materiales o inversiones inmobiliarias, así como los cobros procedentes de su enajenación.

Se incluirán, como cobros procedentes de las actividades de inversión, el valor residual de los anteriores activos. El valor residual se entenderá como el importe que se podría recuperar al término del contrato, o bien de la vida útil del activo, en caso de que ésta finalice con anterioridad.

La estimación de los flujos de caja se realizará sin considerar actualización alguna de los valores monetarios que los compongan, y en ningún caso se tendrán en cuenta los cobros y pagos que se deriven de actividades financieras.

El período de recuperación de la inversión será el mínimo valor de “n” para que se cumpla la desigualdad expuesta anteriormente, habiéndose realizado todas las inversiones para una correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato. Si “n” es igual o superior a cinco se cumplirá con lo establecido en el artículo 9.2.a) y el régimen de revisión procederá, siempre y cuando, se cumplan los restantes requisitos establecidos en el RD 55/2017.

Así pues, en primer lugar, se debe determinar adecuadamente la inversión, y posteriormente, calcular el periodo de recuperación de la inversión con base en la fórmula descrita.

En la Tabla 2 que detalla el “Flujo de caja de la concesión para el cálculo del periodo de recuperación de la inversión” incluida en la memoria justificativa de la estructura de costes aportada por el Ayuntamiento de Polán, se establece un importe en concepto de “inversiones iniciales” de **786.989,13 euros**, y unos “gastos periodificables renovación cada 5 años” de **12.500 euros**, sin añadirse más información sobre la justificación de estos importes; es decir, ni se desglosan ni se especifican las inversiones que el órgano de contratación estima necesarias para ejecutar el servicio de abastecimiento de agua potable y alcantarillado. Este importe sirve para el posterior cálculo del periodo de recuperación de la inversión, y condicionará el plazo del contrato, por lo que es importante justificar su trazabilidad.

Tras el requerimiento de esta Oficina realizó al Ayuntamiento se presentó un escrito de aclaraciones que indicaba lo siguiente: *“El importe de 12.500€ se corresponde con una dotación para inversiones a realizar cada 5 años en renovación de equipamiento informático, herramientas, mobiliario, etc., a razón de 2.500€ cada 5 años. El importe de 786.989,13€ se corresponde con las inversiones consideradas en el primer año de servicio y que se recogen en los anteproyectos que se relacionan en el apartado 6.2 del Anteproyecto de Explotación/ Estudio de Viabilidad”*. Por ello, su amortización se realizaría a lo largo de todo el periodo de la concesión. El desglose de dichas inversiones que el Ayuntamiento aportó es el siguiente:



1. *Renovación de equipo informático, mobiliario, etc. (2.500 €)*
2. *Sectorización (14.171,88 €).*
3. *Sustitución completa del parque de contadores e implementación de telecontrol y medida (216.976,41€).*
4. *Acondicionamiento e impermeabilización del depósito regulador (88.340,83 €).*
5. *Renovación de redes en calles especialmente deterioradas (465.000,01€).*

Junto al escrito de aclaraciones, el Ayuntamiento aportó memorias técnicas que incluyen los presupuestos que conforman estas cuantías.

Respecto del cálculo del periodo de recuperación de la inversión realizado por el Ayuntamiento, con base en la fórmula establecida por el Reglamento, procede puntualizar que la tasa de descuento aplicada, según se indica en el punto 2 de la memoria justificativa presentada, es 5,30 y con datos actualizados, publicados por el Banco de España en marzo de 2025, la tasa resultante sería 5,10. Se recomienda al órgano de contratación rehacer los cálculos del cuadro definitivo de flujos de caja, con base en la tasa de descuento actualizada.

Por otro lado, en la citada “Tabla 2” de la Memoria justificativa, que recoge el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, no se contempla el valor residual de los activos, que, como se ha expuesto, se entiende como el importe que se podría recuperar al término del contrato, o bien de la vida útil del elemento patrimonial, en caso de que éste finalice con anterioridad, ya sea por su venta en el mercado o por otros medios. Ese importe se incluiría como cobro procedente de las actividades de inversión, aunque no se prevea su efectiva enajenación en el momento de realizar las proyecciones, para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 10.2.b) del RD 55/2017. Tras requerimiento al Ayuntamiento de aclaración al respecto, se aporta documento que indica lo siguiente: *“Dado el carácter y naturaleza de las inversiones consideradas, básicamente reformas, reparaciones y renovaciones, orientadas a la mejora inmediata de infraestructuras actuales en mal estado y que afectan a la baja eficiencia actual del servicio, se ha considerado su amortización total al final de la concesión, sin valor residual. Se trata de inversiones de reforma, reparación y nuevas dotaciones (caso de los contadores), cuya vida útil queda dentro del periodo de concesión”*.

Tomando como correcta la cifra propuesta por la Corporación Municipal en concepto de inversiones (786.989,13 € + 12.500 €), y no obstante lo indicado en relación con la actualización de la tasa de descuento, tras justificarse tanto la trazabilidad de dicha inversión, como la no inclusión del valor residual de los activos en los cálculos, se comprueba que la fórmula del RD 55/2017 se aplica de forma adecuada por el Ayuntamiento, y muestra un periodo de recuperación de la inversión de 25 años, cumpliendo, por tanto, con lo previsto en el artículo 10.1 del RD 55/2017, y en el párrafo 29.6. de la LCSP, lo que posibilita la revisión del contrato por ser su ejecución superior a los 5 años.



2. La comprobación de la concurrencia de otros requisitos exigibles para que proceda la revisión de precios.

Una vez determinado que el contrato, por su objeto, se incardina en uno de los supuestos a que se refiere el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público para poder revisar su precio, se verifican, a continuación, otros requisitos recogidos en la normativa vigente cuyo cumplimiento resulta igualmente necesario para que sea posible la citada revisión.

En este sentido, el artículo 9 del RD 55/2017 regula la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos a los contratos de obras y a los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas. Conforme al mismo y teniendo en cuenta la modificación operada en el artículo 103 de la LCSP, mediante la disposición final séptima de la Ley 11/2023, estos contratos podrán ser objeto de revisión si:

Punto 1. Ha transcurrido 1 año desde la formalización del contrato y se hubiese ejecutado como mínimo el 20% de su importe. Esta última condición, según preceptúa el artículo 103.5 de la LCSP, no será exigible en los contratos de concesión de servicios.

Punto 2. El período de recuperación de la inversión del contrato es igual o superior a 5 años. Este deberá determinarse conforme a los criterios establecidos en el artículo 10.

Punto 3. La revisión está prevista en los pliegos, que deberán detallar la fórmula de revisión aplicable.

Punto 4. En el supuesto de que no se utilice una fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros, como sucede en el presente caso, los pliegos deberán especificar como mínimo:

- a) El desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato.
- b) Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
- c) Los mecanismos de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplados en el artículo 7.

Punto 5. La revisión no podrá tener lugar transcurrido el periodo de recuperación de la inversión del contrato.

Punto 6. Cuando no exista una fórmula de revisión aprobada por el Consejo de Ministros, el órgano de contratación deberá justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial. A tales efectos, dicho órgano de contratación debe:



- a) Solicitar, como mínimo, a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.
- b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad objeto del contrato, utilizando, en la medida de lo posible, la información de las respuestas recibidas de los operadores económicos.
- c) Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días.
- d) Remitir su propuesta de estructura de costes al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, o en su caso, al órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, cuando se trate de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Si el precio del contrato fuese inferior a cinco millones de euros, esta remisión tendrá efectos informativos, en caso contrario, el Comité Superior de Precios, o en su caso, el órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública emitirá un informe preceptivo, que deberá incluirse en el expediente de contratación.

Se verifica, seguidamente, el cumplimiento de estos seis puntos; con excepción del punto 2, que ya ha sido objeto de estudio con ocasión del análisis del extremo anterior:

Punto 1. En la cláusula 36 del borrador del PCAP se indica que *“la revisión de precios del contrato tendrá lugar de acuerdo con lo establecido en el citado artículo 9 del RDDEE una vez transcurridos dos años desde la formalización del contrato, sin que sea necesario haber ejecutado el 20% de su prestación, según lo establecido en el artículo 9.3 para los contratos de gestión de servicios públicos”*. En este sentido, cabe recordar que, de conformidad con el artículo 103.5 de la LCSP la revisión de precios procederá cuando hubiese transcurrido un año desde la formalización del contrato, si bien, en el caso del presente contrato de concesión de servicios, no es exigible la condición relativa al porcentaje de ejecución del contrato que disponen los artículos antes citados. Se recomienda que, tales circunstancias, al igual que el hecho de que la revisión de precios puede operar, tanto al alza, como a la baja, según recoge el principio de referenciación a costes, figuren en los pliegos definitivos del contrato.

Punto 3. En el borrador del pliego de cláusulas administrativas remitido por el Ayuntamiento se ha podido comprobar que figura la correspondiente fórmula de revisión de precios que se prevé utilizar; dando cumplimiento, por tanto, a la exigencia derivada de los artículos 103.4 de la LCSP, y 9.2.b) del RD 55/2017, que se refieren a la obligación de detallar en los pliegos la correspondiente fórmula de revisión.



Punto 4. Como se ha expuesto, el artículo 9.4 del RD 55/2017 preceptúa, para el supuesto que no se utilice una fórmula tipo aprobada por el Consejo de Ministros, como sucede en el presente caso, lo siguiente: “Para que pueda producirse la revisión periódica y predeterminada, los pliegos deberán especificar, al menos:

- Un desglose de los componentes de coste de la actividad objeto del contrato, y la ponderación de cada uno de ellos sobre el precio del contrato.
- Los precios individuales o índices de precios específicos asociados a cada componente de coste susceptible de revisión.
- El mecanismo de incentivo de eficiencia, en su caso, contemplado en el artículo 7, de este real decreto.”

La memoria justificativa presentada por el Ayuntamiento establece que los costes seleccionados para incluirse en la fórmula de revisión de precios, que son indispensables para la prestación del servicio, son los costes de personal, el coste de mantenimiento y conservación, el coste de la compra de agua, el coste de energía eléctrica, el coste de renovación y mejora, así como los costes no revisables, con el siguiente desglose por anualidad:

RESUMEN DE COSTES DEL SERVICIO PARA EL AÑO BASE			PERSONAL	MANTENIMIENTO	COMPRA DE AGUA	ELECTRICIDAD	RENOVACIÓN Y MEJORA	NO REVISABLES
COSTES FIJOS	167.896	€/AÑO						
a) Vehículos y medios auxiliares del servicio	4.800	€/AÑO		4.800,00 €				
b) Personal	106.267	€/AÑO	106.267,48 €					
c) Mantenimiento y Conservación	22.335	€/AÑO		22.334,68 €				
d) Gastos administrativos, gestión y varios	23.008	€/AÑO						23.008,00 €
e) Analíticas y control sanitario	10.509	€/AÑO		10.508,91 €				
f) Coste eléctrico por potencia contratada	977	€/AÑO				976,97 €		
	-							
COSTES VARIABLES	213.517	€/AÑO						
a) Compra de agua potable	163.698	€/AÑO			163.697,54 €			
b) Costes de electricidad por energía consumida y	23.377	€/AÑO				23.376,67 €		
c) Dotación fondo renovación de redes (Canon variable)	23.943	€/AÑO					23.943,10 €	
d) Otros costes variables (reactivos).	2.500	€/AÑO		2.500,00 €				
	-							
TOTAL COSTES FIJOS + VARIABLES	381.413	€/AÑO						
	-							
GASTOS GENERALES Y B.I.								
-13%	49.584	€/AÑO						49.583,73 €
	-							
OTROS COSTES	7.525	€/AÑO						
a) Provisión por insolvencias (1% s/ingresos)	3.344	€/AÑO						3.344,47 €
c) Aval de la Garantía Definitiva	4.181	€/AÑO						4.180,59 €
	-							
COSTES DE EXPLOTACIÓN	438.522	€/AÑO	106.267,48 €	40.143,59 €	163.697,54 €	24.353,64 €	23.943,10 €	80.116,79 €
	1,0000		0,2423	0,0915	0,3733	0,0555	0,0546	0,1827



Además, propone la siguiente estructura de costes simplificada del servicio en la Tabla 4 de la citada memoria justificativa:

Estructura de costes simplificada del servicio		
Concepto		% Costes
PERSONAL		24,23%
MANTENIMIENTO		9,16%
COMPRA DE AGUA		37,33%
ELECTRICIDAD		5,56%
RENOVACIÓN Y MEJORA		5,46%
NO REVISABLES		18,27%
Total		100,00%

Respecto al mecanismo de incentivo de eficiencia, se desarrolla en un apartado posterior de este informe.

Esta Oficina ha comprobado que lo establecido en el apartado cuarto del artículo 9 del Real Decreto se incluye tanto en los pliegos, como en la estructura de costes, así como en el estudio de viabilidad.

Punto 5. En este punto se verifica que “la revisión no podrá tener lugar transcurrido el periodo de recuperación de la inversión del contrato”. En el caso del contrato que se está analizando, el periodo de recuperación de la inversión es coincidente con el plazo del contrato (25 años según establece el borrador del PCAP), en el cual también se indica que no están previstas eventuales prórrogas del contrato.

Se recuerda que, de conformidad con el artículo 9 apartado 5 del RD 55/2017, deberá hacerse constar expresamente en los pliegos definitivos del contrato que la revisión de precios no podrá tener lugar una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión.

Punto 6. En este punto se establece que el órgano de contratación debe:

- a) *Solicitar, como mínimo, a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.*

A lo cual se da cumplimiento por parte del Ayuntamiento y es objeto de desarrollo en el análisis del extremo 3 del apartado II de este informe.

- b) *Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad objeto del contrato, utilizando, siempre que sea posible, la información de las respuestas recibidas de los operadores económicos.*



Requisito al cual se da cumplimiento por parte de la Corporación Municipal y es objeto de desarrollo en el análisis del extremo 4 del apartado II del presente informe.

- c) *Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días.*

Esta Oficina ha podido comprobar que se ha dado cumplimiento a este requisito el cual tiene el fin de que sea posible realizar alegaciones a dicha estructura de costes. A tal efecto, se ha publicado aquélla en el Boletín Oficial de la Provincia de Toledo nº 238, de 12 de diciembre de 2024, con indicación expresa de que los interesados podrán formular alegaciones y presentar sugerencias y reclamaciones en el plazo de 20 días, desde el día siguiente a su publicación. En el caso del expediente que nos ocupa se ha aportado certificado de no haberse recibido alegaciones.

- d) *Remitir su propuesta de estructura de costes al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado, o en su caso, al órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, cuando se trate de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Si el precio del contrato fuese inferior a cinco millones de euros, está remisión tendrá efectos informativos, en caso contrario, el Comité Superior de Precios, o en su caso, el órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública emitirá un informe preceptivo, que deberá incluirse en el expediente de contratación.*

Así pues, se cumple también con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017, en virtud del cual se requiere el presente informe preceptivo, dado que se estima un precio del contrato superior a 5 millones de euros. En concreto, se justifica un valor estimado del contrato de **11.747.965,02 euros**, siendo este el importe neto de la cifra de negocios que el órgano de contratación estima que generará la empresa concesionaria durante la ejecución del contrato, tal y como indica la cláusula sexta del borrador del pliego de cláusulas administrativas particulares.

3. El examen del trámite de consulta de su estructura de costes a operadores económicos del sector.

El trámite de consulta de la estructura de costes a operadores económicos del sector es un requisito previo para la elaboración de la propuesta presentada. El apartado séptimo del artículo 9 del RD 55/2017 establece la necesidad de que el órgano de contratación elabore una propuesta de estructura de costes de la actividad, previa solicitud a cinco operadores económicos del sector de la remisión de su estructura de costes y, siempre que sea posible, esta debe utilizar la información de las respuestas recibidas para elaborar su propia propuesta de estructura de costes.



En la documentación remitida por el Ayuntamiento de Polán, se indica que se solicitó su estructura de costes, en octubre de 2024, a cinco reconocidas empresas del sector del agua en España, todas ellas con enorme experiencia en la gestión de servicios municipales de depuración y que operan a nivel nacional, con especial presencia en el ámbito de Castilla-La Mancha, recibiendo respuesta en tiempo y forma de cuatro de ellas.

Las solicitudes enviadas por el Ayuntamiento a los operadores económicos no detallan las características básicas del servicio, ni la clasificación de los componentes de coste de los que se desea obtener información. Habría sido recomendable que dichas contuvieran un modelo que detallara estos aspectos, en aras de la obtención de respuestas más homogéneas y que sus propuestas fueran más adecuadas al servicio que se pretende ofrecer.

En relación con este aspecto, dos de los operadores hacen hincapié en sus respuestas a que las estructuras de costes de los servicios públicos son muy casuísticas, dependiendo, en cada caso, de las peculiaridades de cada servicio, aunque ambos envían sus respectivas tablas con la estructura de costes medios de los contratos asimilables al contrato que el Ayuntamiento de Polán pretende licitar, aún sin llegar a conocer con exactitud las especificaciones del servicio a ofrecer.

A pesar de la heterogeneidad de las estructuras de costes presentadas por cada uno de los operadores económicos por los motivos antes expuestos y, con objeto de comparar la información facilitada por todos ellos para evaluar la propuesta de costes elaborada por el Ayuntamiento, se tienen en cuenta los siguientes costes:

- Costes de personal.
- Costes de mantenimiento y conservación.
- Costes de compra de agua.
- Costes de energía eléctrica.
- Otros costes.

A partir de ellos se ha obtenido la siguiente tabla:

Comparativa de estructuras de costes de operadores simplificada				
Concepto	Operador 1	Operador 2	Operador 3	Operador 4
PERSONAL	39,75%	25,60%	25,00%	34,80%
MANTENIMIENTO	10,55%	4,20%	12,00%	13,70%
COMPRA DE AGUA	7,18%	39,50%	40,00%	7,40%
ELECTRICIDAD	25,27%	5,60%	8,00%	17,00%
OTROS COSTES	17,25%	25,10%	15,00%	27,10%
TOTAL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%



El Ayuntamiento de Polán justifica que solo consideró las respuestas de dos de los operadores económicos (el 2 y el 3) ya que eran más coherentes con la estructura de costes propuesta.

El motivo que esgrimió para considerar sólo esas dos propuestas es que *“el municipio de Polán compra el agua ya tratada y su consumo energético es bajo (no hay bombeos) y no obtiene el agua de pozos para aprovisionarse, ni tiene que hacer tratamientos de potabilización”*.

Analizando la comparativa presentada en la tabla anterior, se puede observar que, en el caso de los operadores económicos 2 y 3, el gasto de electricidad es sensiblemente menor que el de los otros operadores y, por el contrario, el gasto de la compra de agua es superior, porque han considerado que el Ayuntamiento compra el agua. Por lo anterior, se puede concluir que solo los operadores económicos 2 y 3 presentan estructuras de costes acordes con las peculiaridades del servicio y del municipio.

Así, esta Oficina ha obtenido la media de las estructuras de costes propuestas por los operadores económicos 2 y 3, obviando las estructuras aportadas por los otros dos.

Se detalla en la siguiente tabla:

Estructura de costes simplificada MEDIA de los Operadores 2 y 3	
Concepto	MEDIA
PERSONAL	25,30%
MANTENIMIENTO	8,10%
COMPRA DE AGUA	39,70%
ELECTRICIDAD	6,90%
OTROS COSTES	20,00%
TOTAL	100,00%

Se ha podido verificar que, efectivamente, el Ayuntamiento de Polán ha tenido en cuenta solo las estructuras de costes aportadas por los operadores económicos 2 y 3 para construir o afianzar la estructura de costes simplificada propuesta para el servicio. Ambos operadores contemplan en sus estructuras los costes de “personal”, “mantenimiento”, “compra de agua” y “electricidad” con pesos o porcentajes muy similares a la propuesta del Ayuntamiento.

La diferencia principal estriba en que el Ayuntamiento de Polán ha incluido en su estructura de costes el concepto de “renovación y mejora”, que se analizará con posterioridad.

En este punto, es necesario señalar que hubiese sido recomendable que el Ayuntamiento realizara más consultas a otros operadores económicos, y hubiese especificado, a cada uno de ellos, las singularidades del servicio y municipio, a fin de obtener, al menos, las cinco respuestas,



y que éstas se adecúen a las características del servicio, con objeto de conseguir una información más completa de los costes del sector, considerando que, esta consulta, tal y como se menciona en el preámbulo del RD 55/2017, se lleva a cabo en orden a justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial.

4. El análisis de la estructura de costes propuesta por el órgano de contratación y la consideración de parámetros que incentiven la eficiencia de la empresa contratista.

La estructura de costes debe integrar la totalidad de los costes que requiere la prestación del servicio. Su análisis requiere verificar por esta Oficina que la propuesta remitida por el Ayuntamiento de Polán cumple con las reglas establecidas en el artículo 7 del RD 55/2017, de manera que sólo se revisen los costes del contrato que sean costes directos o asociados a la actividad objeto de este y que, además, sean costes “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 la contratista sin incurrir en dicho coste.

Asimismo, el coste indispensable debe ser también “significativo”, y lo es cuando represente al menos el 1 por ciento de valor íntegro de la actividad, y no se encuentre sometido al control de la contratista.

Por último, únicamente podrán incluirse las variaciones de costes que no estén sometidas al control del operador económico, entendiéndose que las variaciones de costes están sometidas al control del operador cuando hubiesen podido ser eludidas a través de prácticas, tales como el cambio de empresa suministradora.

Los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura, y el beneficio industrial, según preceptúan los artículos 7.3 del RD 55/2017 y 103.2 de la LCSP, se consideran, en todo caso, no revisables, por lo que también procede verificar este aspecto.

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

Del total de los costes referenciados en la propuesta presentada, el Ayuntamiento considera como **no revisables** los siguientes: “gastos administrativos, gestión y varios”, “gastos generales y beneficio industrial” y “otros costes” estos últimos se dividen en “provisión por insolvencias” y el “aval de la garantía definitiva”. Se trata, en todo caso, de costes que no son revisables por cumplir uno de los condicionantes antes mencionados: o tienen carácter poco significativo, o no son indispensables, o pudieran estar sometidos a control por parte del operador económico, o bien se trata de costes asociados a amortizaciones, costes financieros, gastos generales o de estructura, o corresponden con el beneficio industrial.



Por otro lado, en virtud de lo preceptuado en el artículo 9.2 del RD 55/2017, corresponde verificar por esta Oficina que en la memoria que acompaña al expediente, el órgano de contratación ha justificado el carácter recurrente de la variación de los distintos componentes de coste a considerar en la fórmula de revisión de precios, lo cual también se analiza en el presente extremo.

La propuesta municipal considera cinco costes revisables del total que componen la estructura: “personal”, “mantenimiento”, “compra de agua”, “electricidad” y “renovación y mejoras”. Los cinco costes son significativos, indispensables para la prestación del Servicio del municipio, no están sujetos al control del operador económico y su variación presenta un carácter recurrente. Estos costes se analizan de manera individualizada a continuación.

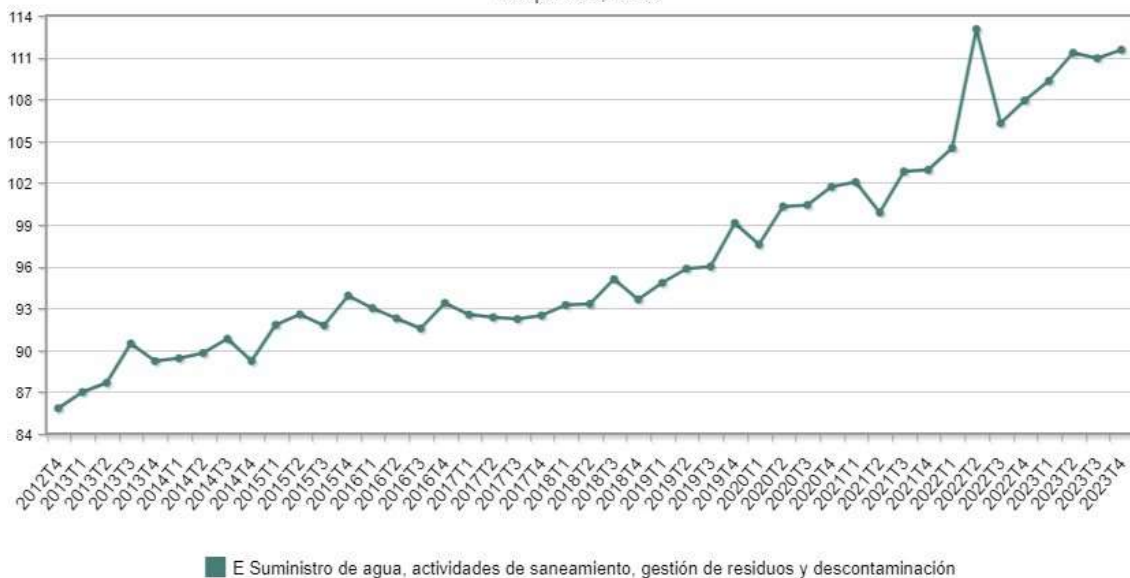
En primer lugar, respecto de la partida correspondiente a los costes de personal, esta se considera significativa e indispensable, y por ello revisable. Representa, en el cálculo del Ayuntamiento de Polán, el 24,23 % de los costes totales del contrato y es similar a la estructura de costes propuesta por los dos operadores económicos que han tenido en cuenta la singularidad del municipio, ya que representa un 25,30% de media.

En el estudio de viabilidad aportado, se ha podido comprobar el desglose de los costes de personal, en el que se detallan precios unitarios, que incluyen la contratación de una persona que ostente la jefatura de servicio, una persona administrativa, una electromecánica, una operaria oficial de redes y una ayudante, así como personal de estructura externa para la lectura de contadores que debe cubrir la empresa concesionaria.

La memoria justificativa de la estructura de costes presentada por el Ayuntamiento indica que, *“en relación con el coste de mano de obra, se ha analizado la evolución del coste laboral para la actividad de Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación, dentro de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE 2009). Para ello, se ha empleado la información ofrecida por el Instituto Nacional de Estadística (INE), tanto en sus encuestas anuales de costes laborales (EACL), como en aquellas de carácter trimestral (ETCL). Tras el análisis realizado, se puede constatar que estamos ante un coste sujeto a variaciones recurrentes, tal y como se refleja en la Figura, cumpliendo, por tanto, las exigencias establecidas en el RD 55/2017 para su incorporación a la fórmula de revisión de precios.”*



Índice trimestral por periodo, secciones de la CNAE-09, tipo de coste y corregido de efectos estacionales y de calendario
Índice de Coste Laboral Armonizado, Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación, Coste salarial total por hora, Índice



Esta Oficina, por tanto, ha verificado que el órgano de contratación ha justificado el carácter recurrente de la variación de este componente de coste. Por otro lado, se ha analizado la trazabilidad de la información y en cuanto al índice utilizado, se comprueba que está disponible al público.

En segundo lugar, el **coste de mantenimiento** también se considera indispensable y significativo, suponiendo en el presupuesto el 9,16 % del coste total, que es ligeramente superior a la estructura de costes propuesta por los dos operadores económicos que han tenido en cuenta la singularidad del municipio, ya que representa un 8,10% de media.

En la memoria justificativa aportada, el órgano de contratación indica lo siguiente: *“Teniendo en cuenta que en el contrato la mayor parte de los trabajos de mantenimiento serán realizados por personal propio del servicio y, por tanto, el coste de la mano de obra ya estará imputado en su correspondiente partida de personal, por lo que el coste del mantenimiento y conservación básicamente se referirá a la adquisición de los materiales necesarios para realizar tales tareas y únicamente habrá que tener en cuenta el coste de aquellas labores de reparación que deban ser subcontratadas a terceros. Si bien son multitud el tipo de suministros necesarios para llevar a cabo estas labores de mantenimiento y conservación en un servicio de estas características, se ha considerado oportuno elegir aquellos relacionados con las labores más frecuentes, esto es: elementos de hormigón, tubos y perfiles plásticos, elementos de grifería y válvulas”.*

Esta Oficina ha comprobado, en el anteproyecto de explotación y en el estudio de viabilidad, el desglose de los costes de mantenimiento de la red de abastecimiento, incluyendo la red de distribución (conducciones y acometidas), así como la sustitución y el mantenimiento de



contadores (donde se adiciona el coste de un ciclo completo de renovación de contadores domiciliarios a lo largo de la concesión) y la conservación y/o reparación de obra civil.

También se ha verificado la diferenciación de los costes de mantenimiento de la red de alcantarillado, incluyendo limpieza, reparaciones o conservación.

La Corporación Municipal ha argumentado que estos costes están sujetos a variaciones recurrentes. Así, ha indicado que *“ha analizado los datos del Índice de Precios Industriales (IPRI) ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, un indicador coyuntural que mide la evolución mensual de los precios de los productos industriales fabricados y vendidos en el mercado interior. En concreto se han analizado las variaciones de:*

Índices de Precios Industriales. IPRI+IPRIX. Base 2021

- 22 Fabricación de productos de caucho y plásticos
- 25 Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo
- 33 Reparación e instalación de maquinaria y equipo.

Tal y como se puede observar en las siguientes gráficas, nuevamente estamos ante un coste sujeto a una variación recurrente en su precio. siendo por tanto susceptible de ser considerado como una partida de coste revisable según lo establecido en el RD 55/2017”.



El órgano de contratación ha justificado el carácter recurrente de la variación de este componente de coste, ya que tiene en cuenta las variaciones de precios que presentan los suministros más utilizados para dar el servicio adecuadamente. Asimismo, se ha analizado la trazabilidad de la información y respecto al índice utilizado, se comprueba que está disponible al público.

Sobre el coste de la compra de agua, tercero de los costes revisables del contrato, también se considera un coste significativo e indispensable ya que supone en el presupuesto el 37,33 % del coste total, siendo el coste más importante según la estructura de costes del órgano de contratación. Presenta un porcentaje similar a la media establecida por los dos operadores, que es del 39,70 %.

Como se indicó con anterioridad, el municipio de Polán se abastece exclusivamente a través de la compra de agua al Ayuntamiento de Toledo que suministra, a través de su concesionaria, a los municipios de Polán y Guadamur en régimen de mancomunidad, y como lectura única, cobrando a cambio del servicio una tarifa por metro³ de agua suministrada, que será revisada anualmente y que está fijada por convenio.

Considerando la información aportada en el estudio de viabilidad, esta Oficina ha podido comprobar que, para la obtención del coste de la compra de agua, el Ayuntamiento ha tenido en cuenta el suministro medio de los últimos cinco años, multiplicando la cifra obtenida por el importe de la tarifa fijada.

Con el objeto de justificar el carácter recurrente que presenta la variación de este coste, la Corporación Municipal indica lo siguiente en la documentación presentada: *“Para considerar la evolución del coste de la compra de agua durante la concesión, hay que remitirse al condicionado que establece el convenio existente entre el Ayuntamiento de Toledo y los municipios de Polán-Guadamur para suministro en alta. El Ayuntamiento de Toledo, a través de su concesionaria de servicio de abastecimiento, es el responsable del suministro en alta de agua a ambos municipios, se trata de un suministro de agua tratada que tiene su origen en la ETAP del Cerro de Los Palos, en el municipio de Toledo.*

El precio, que el Ayuntamiento de Toledo fijó para el periodo 2024, fue de 0,341847€/m³. La variación/revisión anual de este precio se ajusta con la fórmula siguiente:



Polán-Guadamur

Bloque único

Precio final Bloque único = Precio agua importada x 0,8 + Coste elevación

Donde:

Coste elevación = Coste elevación año anterior x (E1/E0)

E son los Coeficientes IPRI 351 energía año anterior y año actual

El precio del agua importada se corresponde con el precio fijado por la Comunidad de Castilla La Mancha en los respectivos Presupuestos Anuales publicados en el DOCM para el suministro de agua desde el Sistema Picadas.

El Coste de Elevación lo fija el Ayuntamiento de Toledo en base al coste incurrido durante el año anterior (€/m3) en los bombeos del sistema de Polán-Guadamur, actualizado con el incremento del coeficiente IPRI 351."

Así pues, queda justificado, en el estudio de viabilidad que acompaña al expediente, que estamos ante un coste cuya variación es recurrente en el tiempo, ha podido analizarse la trazabilidad de la información y, además, todos los conceptos utilizados en la fórmula antes descrita para el cálculo del coste de la compra de agua están disponibles al público.

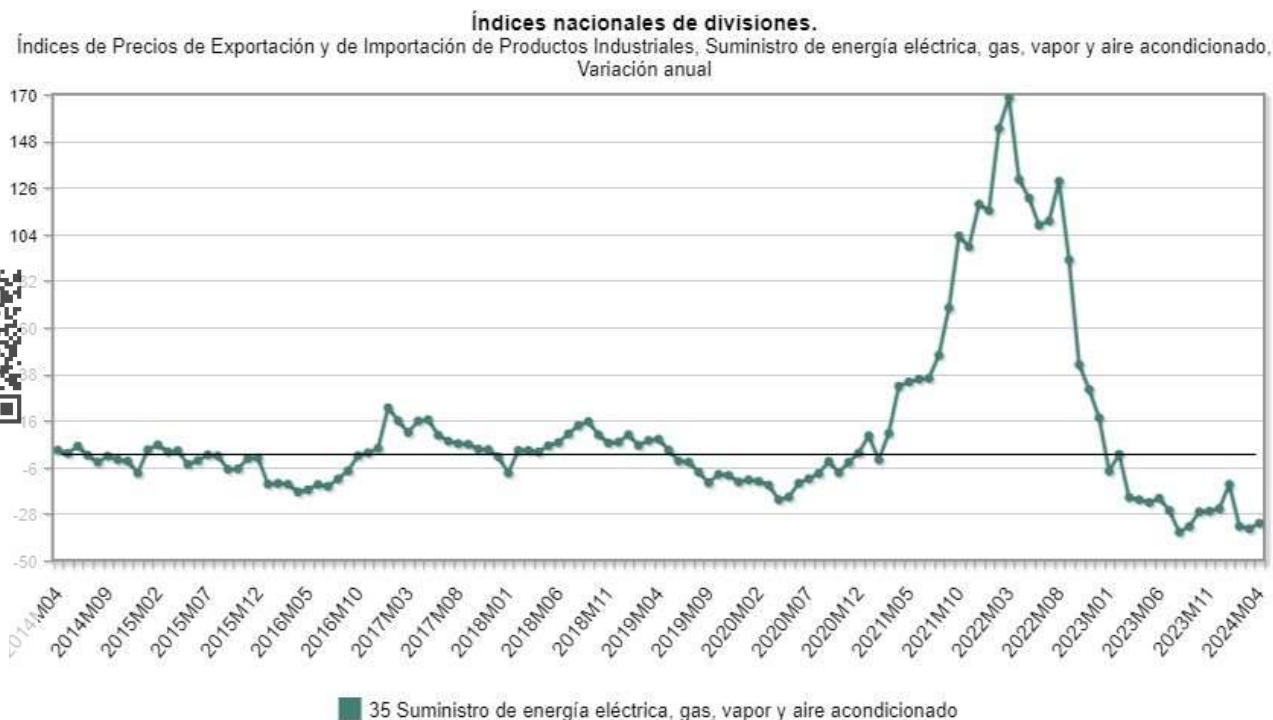
En lo que se refiere al coste de la energía eléctrica se contempla como un coste indispensable y significativo al suponer el 5,56 % del coste total. No obstante, es un porcentaje similar a la media obtenida de estos dos operadores económicos, ya que esta supone un 6,90 %.

En el estudio de viabilidad aportado, se indica que para el cálculo del coste de la energía eléctrica se han tenido en consideración el consumo en el año 2023 (año base), incrementado en un 10%.

Por otro lado, en la memoria justificativa aportada por el Ayuntamiento se indica que "*para analizar si los costes de la energía eléctrica están sujetos a variaciones recurrentes o no, se ha analizado la variación anual del índice de precios de productos industriales (IPRI), división 35 "Suministro de energía eléctrica, gas y aire acondicionado".*

Tal y como se puede observar en la siguiente gráfica, nuevamente estamos ante un coste sujeto a una variación recurrente en su precio y que, por lo tanto, es susceptible de ser considerado como una partida de coste revisable según lo establecido en el RD 55/2017."





Se ha comprobado que, en la memoria justificativa presentada, el órgano de contratación ha justificado el carácter recurrente de la variación de este componente de coste, se ha analizado la trazabilidad de la información y la disponibilidad al público de este índice.

Por último, respecto al coste de renovación y mejoras, también se considera indispensable y significativo debido a que supone el 5,46 % del coste total. Ahora bien, esta partida no se recoge en ninguna de las estructuras de costes aportadas por los operadores económicos.

El Ayuntamiento indica que incluye en la estructura de costes el concepto “renovación y mejora” porque se considera como un coste anual de inversiones en obras que irá destinado a invertirse en la mejora y eficiencia de la red y que cada licitador deberá aportar en su oferta económica.

Se estima, en el anteproyecto de explotación y en el estudio de viabilidad para la concesión del servicio, que el rendimiento actual del sistema de abastecimiento está en torno al 38,55%. Dichas inversiones en la mejora de redes, depósito regulador, renovación y contadores contribuirán que dicho rendimiento mejore hasta un máximo estimado del 55%.

Además, en los pliegos se establece como obligatorio que las empresas licitadoras recojan en su oferta el canon anual destinado a la mejora y renovación de infraestructuras del servicio de abastecimiento y alcantarillado.

Por todo lo anterior, esta Oficina considera que el coste de “Renovación y Mejora” que el Ayuntamiento de Polán ha incluido en la estructura de costes es un mecanismo de incentivo de eficiencia en lo términos del artículo 7.8 a) del RD 55/2017.

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.

En cuanto a los costes de renovación y mejora, para analizar si el coste de estas obras es un coste recurrente, en la Memoria que acompaña al expediente se indica que *“se ha tomado el índice de costes de la construcción CNAE 2009 Base 2015, publicado periódicamente por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.”*

Tal y como se puede observar en la siguiente gráfica, nuevamente estamos ante un coste sujeto a una variación recurrente en su precio y que, por lo tanto, es susceptible de ser considerado como una partida de coste revisable según lo establecido en el RD 55/2017.”



Así pues, queda justificado, que estamos ante un coste cuya variación es recurrente en el tiempo, y además se ha analizado la trazabilidad de la información y la disponibilidad al público de este índice.



En definitiva, la propuesta de estructura de costes analizada se considera que es correcta en sus planteamientos y razonable en su ponderación, ya que presenta una identificación individualizada de los elementos de coste diferenciando entre costes revisables y no revisables, lo que permite una mejor referenciación de estos a un precio individual o índice específico de precios, de forma que se facilita la aplicación de la fórmula de revisión de precios del contrato, la cual se analiza a continuación.

5. El análisis de la fórmula de revisión propuesta.

El RD 55/2017, en su artículo 9.2, exige justificar en la memoria que debe acompañar al expediente de contratación 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.

En este sentido, la Memoria justificativa presentada por el Ayuntamiento de Polán recoge en su apartado 6 que la siguiente fórmula polinómica para la revisión de tarifas:

$$\text{Tarifas}_t = \text{Tarifas}_{t-1} * K_t$$

Siendo:

Tarifas_t = Tarifas a aplicar en el año t

Tarifas_{t-1} = Tarifas vigentes en el momento en el que se realiza el cálculo de la revisión

$$K_t = a * (A_t / A_o) + b * (B_t / B_o) + c * (C_t / C_o) + d * (D_t / D_o) + e * (E_t / E_o) + f$$

En la que:

K_t = Coeficiente de revisión de las tarifas en el momento t, y que se aplicará sobre todos los conceptos tarifarios

a = Peso de los costes de personal expresado en tanto por uno y con 4 decimales (0,2423).

A_t = Índice de variación de los costes de personal, en la fecha de revisión "t".

A_o = Índice de variación de los costes de personal, en la fecha de última revisión.

b = Peso del coste del mantenimiento expresado en tanto por uno y con 4 decimales (0,0915).



Bt = Índice de variación del coste del mantenimiento, en la fecha de revisión "t".

Bo = Índice de variación del coste del mantenimiento, en la fecha de última revisión.

c = Peso de la compra de agua expresado en tanto por uno y con 4 decimales **(0,3733)**.

Ct = Tarifa de compra de agua, en la fecha de revisión "t".

Co = Tarifa de compra de agua, en la fecha de última revisión.

d = Peso del coste del suministro eléctrico expresado en tanto por uno y con 4 decimales **(0,0556)**.

Dt = Índice de variación del coste del suministro eléctrico, en la fecha de revisión T.

Do = Índice de variación del coste del suministro eléctrico, en la fecha de última revisión.

e = Peso del coste de la partida anual de renovación y mejora de infraestructuras expresado en tanto por uno y con 4 decimales **(0,0546)**.

Et = Índice de variación del coste de la partida anual de renovación, en la fecha de revisión "t".

Eo = Índice de variación del coste de la partida anual de renovación, en la fecha de última revisión.

f = Peso de los costes no revisables expresado en tanto por uno y con 4 decimales **(0,1827)**.

Se especifica, además, que deberá cumplirse lo siguiente:

$$a + b + c + d + e + f = 1,00$$

Siendo:

<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d</i>	<i>e</i>	<i>f</i>
0,2423	0,0915	0,3733	0,0556	0,0546	0,1827

Esta Oficina comprobó que esta igualdad presentaba una pequeña diferencia en decimales y, tras requerir aclaración al Ayuntamiento, este aportó los índices referenciados que cumplen con la igualdad anterior.



Con base en lo expuesto, la fórmula de revisión empleada para obtener el coeficiente Kt, que viene recogida la Memoria presentada por el Ayuntamiento, es la siguiente:

$$K_t = 0,2423 \cdot (A_t / A_o) + 0,0916 \cdot (B_t / B_o) + 0,3733 \cdot (C_t / C_o) + 0,0556 \cdot (D_t / D_o) + 0,0546 \cdot (E_t / E_o) + 0,1827$$

Los pesos relativos o valores otorgados a estos coeficientes, según la estructura de costes aprobada por el Pleno de la Corporación Municipal, coinciden con importes evaluados en la propuesta de estructura planteada.

Por otro lado, esta Oficina ha comprobado que la fórmula propuesta implica que el 81,73% de los costes se consideran revisables.

En conclusión, la fórmula de revisión de precios propuesta refleja cada componente de coste ponderado en función del peso establecido en la estructura de costes de la actividad, revisándose únicamente los indispensables y significativos con arreglo a índices públicos desagregados, que no pueden ser modificados unilateralmente por el operador económico, tal y como establece el artículo 7 del RD 55/2017.

III. CONCLUSIONES

A la vista de lo anteriormente expuesto, con base en la documentación aportada por el Ayuntamiento de Polán, y teniendo en cuenta las consideraciones recogidas en el presente informe, se informa favorablemente la propuesta de estructura de costes analizada por esta Oficina, considerándose que los parámetros para la revisión de precios, la estructura de costes y la fórmula de revisión examinados, se consideran adecuados y coherentes con los principios que rigen la revisión de precios en la normativa vigente, dado que los cinco componentes de costes revisables propuestos son, además de directos y significativos, indispensables para la ejecución del contrato, y los índices de revisión elegidos para revisarlos, tienen un nivel aceptable de desagregación para reflejar una evolución real de los costes de este contrato.

Asimismo, examinada la propuesta remitida por el Ayuntamiento, y de cara a la tramitación del expediente contractual, se indican las siguientes **recomendaciones**:

- De conformidad con el apartado quinto del artículo 9 del RD 55/2017, debe hacerse constar expresamente en los pliegos definitivos del contrato que la revisión de precios no podrá tener lugar una vez transcurrido el período de recuperación de la inversión.
- En virtud de lo preceptuado en el artículo 103.5 de la LCSP, los pliegos definitivos deberán contemplar que, la revisión de precios procederá cuando hubiese transcurrido un año desde la formalización del contrato, según se ha indicado en el punto 1 del extremo 2 del presente informe.



- Deberá figurar, en el PCAP definitivo, que la revisión de precios puede operar, tanto al alza, como a la baja, según establece el principio de referenciación a costes.
- Se debe incluir en el PCAP definitivo la limitación establecida en el artículo 5 del RD 55/2017, referente al incremento transferible de los costes de mano de obra, el cual no puede ser superior al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, de acuerdo con las leyes de presupuestos generales del Estado.
- Se deben rehacer los cálculos del cuadro de flujos de caja, con base en la tasa de descuento actualizada.
- Adicionalmente, y en virtud de lo preceptuado en el artículo 4.4 del RD 55/2017, se recuerda que se exigirá como condición necesaria para proceder a la revisión de precios el cumplimiento de los requisitos de calidad y obligaciones esenciales estipuladas en las normas de aplicación, pliegos o contratos relativos a la actividad contratada.

Por último, se recuerda al órgano de contratación la obligación de comunicar, a la Junta Central de Contratación de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a efectos informativos, la estructura de costes que incluya el pliego definitivo de la licitación correspondiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.7 del RD 55/2017.