



## **INFORME 11/2024, DE 30 DE JULIO, DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA**

### **OBJETO: ESTRUCTURA DE COSTES Y FÓRMULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DEL CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRAS PARA EL DISEÑO, FINANCIACIÓN, CONSTRUCCIÓN Y OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DE LA PLANTA DE COMPOSTAJE KONPOSTARABA**

#### **I.- ANTECEDENTES**

Con fecha 18 de julio de 2024 tiene entrada en el registro de la Dirección de Patrimonio y Contratación la solicitud de la Diputación Foral de Álava dirigida a la Junta Asesora de Contratación Pública para que emita informe sobre la estructura de costes y fórmula de revisión de precios del contrato de concesión de obras para el diseño financiación, construcción y operación y mantenimiento de la planta de compostaje Konpostaraba, en virtud del artículo 9.7 del Real Decreto (RD) 55/2017, por el que se desarrolla la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española.

Para ello, se remite diversa documentación del contrato, incluyendo la propuesta sobre la estructura de costes y fórmula de revisión de precios de dicho contrato.

El plazo de ejecución del contrato es de veintiún años y tres meses.

De acuerdo con el párrafo segundo del artículo 29.4 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) se prevé en los pliegos de cláusulas administrativas de la licitación de contrato la aplicación de la revisión de precios establecido en el artículo 10 del RD 55/2017.

Asimismo, de conformidad al artículo 9.7 del RD 55/2017, se solicitó a varios operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes y en

base a la información recibida se elaboró y sometió al trámite de información pública la propuesta de estructura de costes sin que conste ninguna alegación.

## **II.- COMPETENCIA**

Mediante el Decreto 154/2022, de segunda modificación del Decreto sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi (publicado en el Boletín Oficial del País Vasco, BOPV, de 28 de diciembre del 2022), se adiciona la disposición adicional duodécima al Decreto 116/2016, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En dicha Disposición adicional duodécima se recoge que corresponderá a la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi emitir el informe preceptivo relativo al artículo 9.7 del Real Decreto 55/2017, que desarrolla la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española, en el plazo de veinte días, a contar desde el día siguiente al de la recepción de la solicitud de informe por parte de las entidades locales, sus organismos o entidades dependientes.

En lo que atañe al alcance del informe, este se centra en los aspectos relativos al artículo 9.7 del RD 55/2017, que desarrolla la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española.

## **III.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

En primer lugar, debe señalarse que la regulación de la revisión de precios en los contratos públicos recogida en la LCSP se adapta a lo dispuesto en la Ley 2/2015 de desindexación de la economía española. En este sentido, la revisión de precios no se hará con índices generales, sino en función de índices específicos, que operarán a través de fórmulas que reflejen los componentes de coste de la prestación contratada.

En virtud del artículo 103 de la LCSP, los precios de los contratos del sector público pueden ser objeto de revisión periódica y predeterminada, en determinadas circunstancias, previa justificación y de conformidad con lo establecido en el RD 55/2017.

Asimismo, el artículo 9 de este RD 55/2017, relativo a la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, dispone que procede la revisión periódica y predeterminada de los precios de estos contratos, una vez transcurridos dos años desde la formalización del contrato y ejecutado al menos el 20 por ciento de su importe, siempre que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años y así esté previsto en los pliegos, que detallarán la fórmula de revisión aplicable. Por su parte, el artículo 103 de la LCSP permite que los contratos de energía se revisen aun sin atender a porcentajes de ejecución y años transcurridos.

Igualmente, el artículo 9 del RD 55/2017 fija el contenido que debe tener la memoria que acompañe al expediente de contratación, así como las previsiones respecto de la revisión de precios que deben especificarse en los pliegos, y establece que la revisión no puede tener lugar transcurrido el período de recuperación de la inversión del contrato.

En virtud del citado artículo 9 apartado 7 del RD 55/2017, se establece que, para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación debe incluir en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes emitido.

Los artículos 3, 4 y 7 del RD 55/2017 recogen los principios y reglas generales que rigen la revisión periódica y predeterminada de precios y la determinación de las fórmulas aplicables, entre los que se encuentran:

- La vinculación a los costes directamente asociados, indispensables y significativos (>1%) de la actividad o para el cumplimiento del objeto del contrato.



- Las revisiones podrán ser, en consecuencia, al alza o a la baja en función de la variación de tales costes.
- Cuando se tenga en cuenta el coste de la mano de obra, su variación no podrá ser superior a la del personal al servicio del sector público establecida en los Presupuestos Generales del Estado.
- No se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.
- Únicamente podrán incluirse en los regímenes de revisión las variaciones de costes que no estén sometidos al control del operador económico. Se entenderá que las variaciones de costes están sometidas al control del operador cuando hubiesen podido ser eludidas a través de prácticas tales como el cambio del suministrador.
- Conforme al principio de “eficiencia y buena gestión empresarial”, el régimen de revisión tomará como referencia la estructura de costes que una empresa eficiente y bien gestionada habría tenido que soportar para desarrollar la actividad correspondiente con el nivel mínimo de calidad exigible por la normativa de aplicación o las cláusulas del contrato.
- Igualmente deberá justificarse en una memoria que se incluirá preceptivamente en el expediente, el cumplimiento de los requisitos de calidad y de las obligaciones esenciales del contrato será condición necesaria para la revisión.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, corresponde su emisión a la Comisión Permanente de la Junta Asesora de Contratación Pública, y que a efectos de que esta elabore el informe valorativo de la estructura de costes, el órgano de contratación debe: a) Solicitar a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes; b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad utilizando, siempre que sea posible, la información de las respuestas que reciba de los operadores económicos; c) Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días; y d) Remitir su propuesta de estructura de costes a la mencionada Comisión Permanente.

En virtud del artículo 103 apartado 2 de la LCSP, «la revisión periódica y predeterminada de precios solo 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».

A este respecto, el artículo 10 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, determina la fórmula matemática para calcular el plazo de recuperación de las inversiones:

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

En el que:

- t son los años medidos en números entero.
- $FC_t$  es el flujo de caja esperado del año t.
- b es la tasa de descuento, cuyo valor 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.

#### **IV. ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA DE COSTES Y FÓRMULA DE REVISIÓN DE PRECIOS DEL CONTRATO**

##### **IV.1. Documentación**

En su solicitud, la Diputación Foral de Álava ha remitido los siguientes documentos a la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi:

- Solicitud de la estructura de costes a operadores económicos del sector.

- Informe resultante de la asistencia técnica contratada, dividido en las siguientes partes: memoria técnica, memoria de viabilidad económico-financiera, memoria dirigida a la Oficina Nacional de Evaluación con información suficiente sobre la motivación y la viabilidad del contrato con el objetivo de que dicha Oficina emita en el futuro el informe preceptivo de sostenibilidad económico-financiera, memoria sobre la estructura de costes y fórmula de revisión de precios propuestas.
- Anuncio en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava del sometimiento a información pública de la estructura de costes propuesta.
- Escrito de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en el que se emplazó a la Diputación a contactar con la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi para sea esta última la que emita el informe valorativo de la estructura de costes del contrato a licitar.
- Solicitud a la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi para que, no habiendo recibido alegaciones durante el trámite de información pública de la estructura de costes propuesta, la Junta emita el informe valorativo de estructura de costes del contrato a licitar.
- Cuadro de características del contrato.
- Pliego de condiciones técnicas del contrato.
- Pliego de condiciones administrativas particulares del contrato.

La Junta considera que tiene documentación suficiente para valorar la propuesta de estructura de costes y revisión de costes propuesta por la Diputación y dedicará las secciones y apartados siguientes del informe a tal fin.

#### **IV.2. Descripción del objeto del contrato**

El contrato que la Diputación Foral de Álava desea licitar tiene como objeto la construcción y posterior explotación por parte del adjudicatario de una planta de compostaje, denominada Konpostaraba, en el polígono industrial de Júndiz (Vitoria). La explotación del adjudicatario es en régimen de concesión durante veintiún años y tres meses. Por todo ello, el contrato presente es de tipo concesión de obras.

La obra se acometerá en dos fases, siendo la primera la que se inicie tras la adjudicación y que tiene por objetivo crear una unidad productiva que permita acometer el objetivo central del contrato, que es disponer de una planta de compostaje en el territorio alavés. La primera fase de construcción tomará alrededor de quince meses, finalizándose la obra en 2025. Hacia el año cuarto del contrato, se acometerá la segunda fase de la obra, cuyo objetivo es ampliar la capacidad de la planta hasta el máximo proyectado, y debería estar finalizada antes de que termine ese año. Tras la primera fase constructiva se iniciará un periodo de explotación, de duración estimada veinte años.

Una vez puesta en funcionamiento, Konpostaraba se encargará de recibir residuos, transformarlos en compost y proceder a la venta del producto resultante.

El origen de los residuos compostables puede ser toda aquella entidad que genere residuos aptos, y en el contrato se dividen en dos tipos: fracción orgánica de recogida separada y restos de poda. En cumplimiento con las obligaciones que fija la Ley 7/2022 de residuos y suelos contaminados para una economía circular, la entrega de residuos está sujeta a una tasa, y esta es la principal fuente de ingresos del concesionario. De acuerdo con el artículo 11.3 de la precitada ley, dicha tasa la fijan las entidades locales y debe «[permitir] implantar sistemas de pago por generación y [reflejar] el coste real, directo o indirecto, de las operaciones de [...] tratamiento de los residuos...».

Como complemento a dicha tasa existen otros dos ingresos recurrentes. Por una parte, la venta del compost producido en la planta, sujeto a precios de mercado. Por otro parte, existen unos pagos recurrentes por parte de la Diputación, denominados como «pagos por objetivos», y que buscan incentivar la mayor disponibilidad de la planta para la admisión de residuos, la menor emisión de contaminantes y la mayor calidad del compost producido.

Por último, existe un ingreso de monto único correspondiente a fondos europeos correspondientes al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia – Next Generation EU. Bajo la planificación que maneja la Diputación, dicho ingreso le será abonado al adjudicatario en el primer año de contrato.

Los costes pueden diferenciarse a grandes rasgos en costes de inversión y en costes operativos, siendo los primeros los asociados a las obras (que incluiría todos aquellos aspectos no constructivos, pero que constituyen una inversión, como la maquinaria) y los segundos los vinculados a la ejecución de la actividad de compostaje. Como corresponde a un contrato de concesión de obra, en este contrato se busca que el balance positivo de la parte operativa permita a la concesionaria recuperar el coste de la inversión realizada.

### ***Observaciones***

A la vista de la fecha actual y los trámites que la Diputación tiene pendientes (entre otros, la recepción de un informe de sostenibilidad por parte de la Oficina Nacional de Evaluación y el proceso íntegro de recepción de ofertas, valoración y adjudicación), no parece probable que la obra de quince meses necesaria para poner en marcha la planta pueda estar finalizada en 2025. La Junta quiere poner el acento en las consecuencias que el retraso de la adjudicación a 2025, o la finalización de las obras a 2026, pueda tener en todo lo relacionado con los mecanismos de revisión de precios, sin perjuicio de que puedan existir también efectos en cuestiones tales como la adscripción del contrato actual al programa de fondos europeos pretendido o los supuestos de viabilidad del contrato.

Para el resto de este informe, y a falta de una planificación alternativa, se supondrá que la ejecución se materializará de acuerdo con las previsiones de la Diputación.

### **IV.3. Análisis de la propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios del contrato a licitar**

#### **Solicitud a los operadores económicos contactados, respuestas recibidas y propuesta de la Diputación de estructura de costes del servicio**



La Diputación de Álava contactó a cinco operadores: FCC Medio Ambiente SA, Prezero España SA, Serbitzu Elkartea SL, Urbaser SA y Valoriza Medioambiente SA.

Se solicitó a dichos operadores la remisión de sus estructuras de costes para la operación y mantenimiento de una planta de compostaje. En la solicitud se explicaba en líneas generales el funcionamiento proyectado de la planta y se presentaba una propuesta de conceptos relevantes para la estructura de costes.

Tres de las empresas respondieron al requerimiento de la Diputación. La Diputación no especifica cuáles son dichas empresas. Uno de los operadores incluyó costes de amortización y financiación, a pesar de no aparecer estos en la estructura propuesta por la Diputación. La entidad ha excluido ese concepto y recalculado los valores de ese operador mediante ponderación.

En la tabla siguiente se indican el resumen estadístico de los datos recibidos, así como la propuesta de la Diputación derivada del estudio de viabilidad económico-financiera del contrato. Dado que esta Junta no ha tenido acceso a las respuestas de los operadores, se expresan los datos tal y como aparecen en la memoria de propuesta de estructura de costes y fórmula de revisión de precios de la Diputación.

<i>Valores expresados en porcentaje</i>	<b>Estudio económico Diputación</b>	<b>Intervalo operadores</b>	<b>Media operadores</b>
<b>Personal</b>	25	31 – 36	33
<b>Consumos</b>	21	16 – 22	18
<i>Electricidad</i>	7	8 – 14	11
<i>Combustible</i>	3	2 – 6	4
<i>Agua, reactivos, químicos</i>	11	2 – 4	3
<b>Gestión de vertidos y residuos</b>	30	5 – 33	17
<b>Mantenimiento de equipos</b>	15	4 – 15	9

<b>Seguros</b>	4	2 - 4	3
<b>Otros costes</b>	5	2 - 38	20
<b>Total costes</b>	<b>100</b>		<b>100</b>

La Diputación considera que los valores ofrecidos por los operadores son parecidos entre ellos y similares a los que ella maneja. Se opta por tomar el promedio de las respuestas de los operadores como referencia para la fórmula de revisión de precios.

### ***Observaciones***

Si bien existe un factor de subjetividad en la consideración de si unos valores son similares o no, esta Junta no comparte la conclusión de que las propuestas recibidas son parecidas entre ellas, ni que son equiparables a la de la Diputación.

En cualquier caso, que las propuestas de los operadores económicos varíen tan marcadamente entre sí, y que la Diputación haya visto la necesidad de explicar en su solicitud a operadores el funcionamiento general de la planta invita a pensar que se trata de una operación de alta especificidad. Consecuentemente, parece probable que la Diputación tenga mejor información sobre los costes de la que manejan los operadores, y una de las maneras para salvar esa diferencia en conocimiento puede ser limitarse a tomar los valores de la Diputación, con la debida justificación.

### **Identificación de los costes revisables y no revisables**

La tabla siguiente recoge los costes del contrato y su naturaleza de revisables. Se determina que todos los costes revisables serán, en efecto, revisados.

	<b>Revisables</b>	<b>Razón para su exclusión</b>	<b>Se revisarán</b>
Personal	Sí		Sí

Electricidad	Sí		Sí
Combustible	Sí		Sí
Agua, reactivos, químicos	Sí		Sí
Gestión de vertidos y residuos	Sí		Sí
Mantenimiento de equipos	Sí		Sí
Seguros	Sí		Sí
Otros costes	No	Gastos generales, no definidos	

### **Observaciones**

En cumplimiento con el artículo 9.2 del RD 55/2017, debe justificarse «...el carácter recurrente de la variación de los distintos componentes de coste a considerar en la fórmula de revisión de precios», lo que debe interpretarse como que corresponde justificar por qué aquellos costes que con arreglo a la Ley de desindexación son revisables serán susceptibles de actualización en la fórmula (en oposición a aquellos que no son revisables o que sí lo son, pero en el contexto del contrato concernido no tienen carácter recurrente).

La Junta opina, en cualquier caso, que los costes revisables pueden en principio ser incluidos en la fórmula de revisión como elementos variables, y la observación quiere llamar la atención únicamente sobre el cumplimiento de lo que la legislación requiere del contratante, más allá de que la conclusión del análisis no realizado lleve a una fórmula idéntica a la ya planteada por la Diputación.

### **Fórmula de revisión**

La fórmula de cálculo del índice de revisión que propone la Diputación es la siguiente:

$$K_t = 0,33 \times \frac{Ics_i}{Ics_o} + 0,11 \times \frac{Icee_i}{Icee_o} + 0,04 \times \frac{Icc_i}{Icc_o} + 0,20 \times \frac{IcSc_i}{IcSc_o} + 0,09 \times \frac{Icm_i}{Icm_o} + 0,03 \times \frac{Icss_i}{Icss_o} + 0,20$$

La Diputación cambió las definiciones de algunos índices en el lapso comprendido entre la redacción de la memoria de estructura de costes y la fórmula de revisión de precios que está en poder de esta Junta y la redacción de los pliegos de condiciones administrativas particulares. En consecuencia, se toman en consideración para este informe los índices definidos en dichos pliegos.

La Diputación define los elementos de la fórmula como sigue:

- $K_t$ : índice de revisión a aplicar al precio de adjudicación para cada t.
- $Ics$ : valor del coste salarial total del año revisable en el último trimestre publicado en el momento de la revisión o formalización.
  - Fuente del dato: [Coste laboral por trabajador por divisiones de la CNAE-09 para la división «38 Recogida, tratamiento, y eliminación de residuos; valorización» - Coste salarial total \(Instituto Nacional de Estadística\)](#)

Se indica así mismo que esta variable estará limitada como máximo al incremento experimentado por la retribución del personal al servicio del sector público, conforme a las leyes de Presupuestos Generales del Estado del año en el que proceda su revisión. Este límite se origina en el artículo 5 del RD 55/2017.

- $Icee$ : valor del coste de energía eléctrica calculado como la media aritmética del precio final anual de comercializadores de referencia en España de los últimos doce meses anteriores al momento referenciado por el subíndice.
  - Fuente del dato: [Componentes precio final Comercializadores de referencia \(Operador Mercado Ibérico Eléctrico\)](#)
- $Icc$ : valor del índice de costes de combustible publicado en el mes anterior al momento de la revisión o la formalización.
  - Fuente del dato: [Índice nacional de la clase «0722 Carburantes y lubricantes» \(Instituto Nacional de Estadística\)](#)

- IcSc: valor del índice de costes de Suministros y gestión de vertidos y residuos publicado en el mes anterior al momento de la revisión o la formalización.
  - Fuente del dato: Índice de Precios Industriales. Base 2021. Índices nacionales y por comunidad autónoma de secciones, Comunidad Autónoma «16 País Vasco»; Sección «E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación»; Índice y tasas «Índice» (Instituto Nacional de Estadística)
- Icm: valor del índice de costes de mantenimiento de equipos en el mes anterior al momento de la revisión o la formalización.
  - Fuente del dato: Índice de Precios Industriales. Base 2021. Índices nacionales y por comunidad autónoma de divisiones, Comunidad Autónoma «16 País Vasco»; División: «33 Reparación e instalación de maquinaria y equipo»; Índice y tasas «Índice» (Instituto Nacional de Estadística)
- IcSS: valor del índice del coste de seguros en el mes anterior al momento de la revisión o la formalización.
  - Fuente del dato: Índice de Precios de Consumo. Base 2021. Índice por comunidades autónomas de subgrupos; Comunidad Autónoma; «16 País Vasco»; Subgrupos «125 Seguros»; Tipo de dato «Índice» (Instituto Nacional de Estadística)

Respecto a los subíndices, allí donde aparecen, indican lo siguiente:

- t: año de contrato para el que se aplica la magnitud asociada.
- i: momento de la revisión de precios asociada al año de contrato indicado en el subíndice.
- 0: momento de formalización del contrato.

Por último, los pliegos de contratación explicitan las condiciones que limitan el periodo de ejecución del contrato, que son las que prescribe la Ley de desindexación. Estas son:

- Haber transcurrido un año desde la formalización del contrato.
- Haberse ejecutado, al menos, el veinte por ciento del importe del contrato.

- El primer veinte por ciento ejecutado y el importe ejecutado en el primer año transcurrido desde la formalización quedarán excluidos de la revisión.
- La revisión solo podrá tener lugar durante el periodo de recuperación de la inversión del contrato.

### **Tasa de descuento y periodo de recuperación de la inversión**

La tasa de descuento se obtiene a partir del rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a treinta años no segregable en los seis meses de los que existía información más reciente (septiembre de 2023 a febrero de 2024) en el momento de elaboración del informe, aumentado en 300 puntos básicos. Esta operación da como resultado una tasa de descuento del 7,10 por ciento. Si bien esta manera de actuar se aleja del cómputo ordinario dictado por el artículo 10.2 de la Ley de desindexación, se ajusta plenamente a lo establecido en el artículo 56 del Real Decreto-Ley 36/2020, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Así, respecto al periodo de recuperación de la inversión, la Diputación estima que el periodo de retorno de la inversión es de veinte años, requiriéndose el plazo íntegro del periodo de explotación para recuperar la inversión. Esto implica, desde el punto de vista de la Ley de desindexación, que la revisión de precios se realizará desde el inicio de aquel año en el que se supere el veinte por ciento de ejecución y hasta el final del contrato, siempre que la ejecución no se desvíe de la prevista.

### **V. CONCLUSIONES**

Para el caso del contrato de concesión de obras para el diseño, financiación, construcción y operación y mantenimiento de la planta de compostaje Konpostaraba, promovido por la Diputación Foral de Álava, se ha examinado el grado de cumplimiento de las leyes 9/2017, de Contratos del Sector Público, 2/2015, de desindexación de la economía española, y el Real Decreto 55/2017, que desarrolla la Ley 2/2015, dictan en cuanto a estructura de costes y revisión

de precios. La Junta considera que se cumple con las disposiciones concernidas, sin perjuicio de aquellas observaciones vertidas a lo largo del informe.

En consecuencia, se **emite informe** sobre el contrato de concesión de obras para el diseño, financiación construcción y operación y mantenimiento de la planta de compostaje Konpostaraba.