



**Informe 27/2023, de 25 d'octubre, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya
(Comitè de Preus de Contractes)**

Assumpte: estructura de costos proposada per l'Ajuntament de Quart referent al contracte, en règim de concessió, del servei d'abastament d'aigua potable del municipi.

ANTECEDENTS

1. L'article 103 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), estableix que els preus dels contractes del sector públic poden ser objecte de revisió periòdica i predeterminada, en determinades circumstàncies, prèvia justificació i de conformitat amb el que preveu el Reial decret 55/2017, de 3 de febrer, que desenvolupa la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de l'economia espanyola (RD 55/2017), entre altres, en cas de contractes en què el període de recuperació de la inversió sigui igual o superior a cinc anys. Així mateix, també disposa que "previa justificación en el expediente, podrá admitirse la revisión de precios en los contratos (...) aunque su período de recuperación de la inversión sea inferior a cinco años siempre que la suma de la participación en el presupuesto base de licitación del contrato de las materias primas, bienes intermedios y energía que se hayan de emplear supere el 20 por ciento de dicho presupuesto". A aquest efecte, preveu que "la revisión solo podrá afectar a la fracción del precio del contrato que presenta dicha participación", que "el pliego deberá indicar el peso de cada materia prima, bien intermedio o suministro energético con participación superior al 1 por ciento y su respectivo índice oficial de revisión de precios" i que "no será exigible para la inclusión en los pliegos de la fórmula de revisión a aplicar al precio del contrato la emisión de informe por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado". A més, també estableix que "salvo en los contratos de suministro de energía, cuando proceda, la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público tendrá lugar en los términos establecidos en este capítulo, cuando el contrato se hubiese ejecutado, al menos, en el 20 por ciento de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización".

Així mateix, d'acord amb aquest article, els contractes a què es refereix l'article 19.2 de la LCSP poden ser objecte de revisió periòdica no predeterminada o no periòdica. La normativa, però, no exclou la seva revisió de preus mitjançant una fórmula que determini una revisió periòdica i predeterminada, sempre i quan aquesta quedi recollida als corresponents plecs de clàusules.

Per la seva banda, l'article 9 del RD 55/2017, relatiu a la revisió periòdica i predeterminada de preus en els contractes del sector públic diferents dels contractes d'obres i dels contractes de subministrament de fabricació d'armament i equipament de les administracions públiques, fixa el contingut que ha de tenir la memòria que acompanyi l'expedient de contractació, així com les previsions respecte de la revisió de preus que s'han d'especificar en els plecs, i estableix que la revisió no pot tenir lloc transcorregut el període de recuperació de la inversió del contracte.

Així mateix, d'acord amb l'apartat 7 d'aquest article 9, per als contractes amb un preu igual o superior a cinc milions d'euros, l'òrgan de contractació ha d'incloure en l'expedient de

contractació un informe preceptiu valoratiu de l'estructura de costos emès, en l'àmbit de Catalunya, pel Comitè de Preus de Contractes de Catalunya, i que a aquests efectes l'òrgan de contractació ha de: a) Sol·licitar a cinc operadors econòmics del sector la remissió de la seva estructura de costos; b) Elaborar una proposta d'estructura de costos de l'activitat utilitzant, sempre que sigui possible, la informació de les respostes que rebí dels operadors econòmics; c) sotmetre la seva proposta d'estructura de costos a un tràmit d'informació pública per un termini de 20 dies; i d) Remetre la seva proposta d'estructura de costos a aquest Comitè de Preus de Contractes de Catalunya.

2. L'Ajuntament de Quart va trametre a la Secretaria Tècnica de la Junta Consultiva de Contractació Pública la sol·licitud d'informe preceptiu valoratiu de l'estructura de costos referent al *contracte, en règim de concessió, del servei d'abastament d'aigua potable del municipi* (d'ara endavant, el Contracte), juntament amb la documentació següent:

- Plec de clàusules administratives particulars i plec de condicions tècniques del Contracte, d'octubre de 2022.
- Annex VIII del PCAP referent a les inversions del servei.
- Annex X del PCAP referent a l'estudi de viabilitat economicofinancera del Contracte.
- Memòria justificativa reformada del servei d'abastament d'aigua potable del municipi, de novembre de 2022.
- Resposta, de data 26/12/2022, d'un únic operador econòmic a les consultes efectuades de l'estructura de costos.
- Edicte d'aprovació definitiva de modificació de les ordenances fiscals reguladores de la taxa de subministrament d'aigua potable i de la taxa pel servei de clavegueram, publicat al BOPG 249, de 31/12/2022.
- Anunci al Butlletí Oficial de la Província de Girona (BOPG), núm. 30, de 13/02/2023, de l'estructura de costos del Contracte i certificat del Secretari de l'Ajuntament, de 16/03/2023, de no al·legacions al tràmit d'informació pública.
- Certificat del Secretari de l'Ajuntament, de 17/03/2023, referent a la sol·licitud de l'estructura de costos a cinc operadors econòmics del sector, constatant que només s'ha rebut resposta d'un.
- Informe jurídic de l'estructura de costos del Contracte, signat pel Secretari-Interventor de l'Ajuntament, en data 04/04/2023.
- Edicte d'informació pública de l'aprovació definitiva del reglament general del servei municipal d'abastament domiciliari d'aigua, publicat al BOPG núm. 75, de 18/04/2023.
- Arxius en format Excel de l'estructura de costos i càlcul dels costos i fluxos de caixa del Contracte.

3. L'estructura de costos que figura al PCAP, objecte d'aquest informe és la següent:

DESPESES	Import	% Sobre el total	En tant per un
Personal	51.907	16,15%	0,1615
Energia elèctrica	13.520	4,21%	0,0421
Compra d'aigua	116.701	36,31%	0,3631
Materials de conservació	9.921	3,09%	0,0309
Treballs de tercers	35.174	10,94%	0,1094
Tractament	3.411	1,06%	0,0106
Transports	11.197	3,48%	0,0348
Impostos i taxes	4.183	1,30%	0,0130
Retribució del concessionari	26.467	8,23%	0,0823
Impagats	3.539	1,10%	0,0110
Cànon Ajuntament (0,0558 €/m3)	10.990	3,42%	0,0342
Seguiment i control (0,5%)	1.527	0,48%	0,0048
Generals	32.895	10,23%	0,1023
TOTAL DESPESES	321.432	100,00%	1,0000

CONSIDERACIONS

1. Competència del Comitè de Preus de Contractes de Catalunya

D'acord amb l'article 17 del Decret 118/2023, de 27 de juny, pel qual s'estableix la composició i el règim jurídic de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya, correspon al Comitè de Preus de Contractes de Catalunya informar sobre l'estructura de costos dels contractes del sector públic diferents dels contractes d'obres i dels contractes de subministrament de fabricació d'armament i equipament de les administracions públiques sotmesos a revisió periòdica i predeterminada de preus, sempre que el preu del contracte sigui igual o superior a cinc milions d'euros.

2. Requisits procedimentals

L'òrgan de contractació ha dut a terme, de conformitat amb l'article 9.7 del RD 55/2017, els tràmits següents:

- a) Sol·licitud a cinc operadors econòmics del sector de la seva estructura de costos.
- b) Elaboració d'una proposta d'estructura de costos.
- c) Tràmit d'informació pública de la proposta d'estructura de costos per un termini de 20 dies.
- d) Remissió de la proposta d'estructura de costos a l'òrgan competent per emetre l'informe valoratiu.

Pel que fa al tràmit indicat a la lletra a), l'òrgan de contractació assenyala haver tramès les sol·licituds de les estructures de costos a cinc operadors econòmics del sector, si bé només ha obtingut resposta d'un. En aquest sentit, es considera que hagués estat del tot necessari realitzar més consultes, per tal d'obtenir les cinc respostes i aconseguir una informació més completa dels costos del sector, tenint en compte que, tal com s'esmenta al preàmbul del

RD 55/2017, aquesta consulta es duu a terme en ordre a justificar el compliment del principi d'eficiència i bona gestió empresarial.

Pel que fa al tràmit indicat a la lletra c), cal esmentar que en l'anunci publicat al BOPG núm 30, que ha tramès l'Ajuntament, figura un enllaç on accedir a la documentació (estructura de costos proposada) el qual actualment està deshabilitat i, per tant, no s'ha pogut constatar aquesta informació.

3. Circumstàncies que han de concórrer perquè sigui procedent la revisió de preus

Segons l'article 9.2 del RD 55/2017, cal que concorrin les circumstàncies següents per tal que sigui procedent la revisió periòdica i predeterminada de preus:

- a) Que el període de recuperació de la inversió del contracte sigui igual o superior a cinc anys, justificat de conformitat amb el criteri que estableix l'article 10 del RD 55/2017.
- b) Que estigui previst així en els plecs, que han de detallar la fórmula de revisió.

La revisió de preus està prevista als plecs del Contracte, que detallen la fórmula de revisió. L'Ajuntament ha considerat un termini de durada del contracte de 20 anys.

D'acord amb la documentació tramesa, s'observa que l'estimació dels fluxos de caixa s'ha dut a terme considerant l'actualització d'alguns dels valors monetaris dels seus components com personal, electricitat, compra d'aigua i de la resta de costos, cosa que contradiu el que disposa l'article 10.2 del RD 55/2017.

L'estudi de viabilitat econòmic-financer en el qual es basa l'estimació dels fluxos de caixa estableix que la viabilitat econòmica del Contracte resta condicionada a un augment progressiu de les tarifes¹. Els 3 primers anys un increment anual del 16,73 %, els 8 anys següents d'un 3% anual, de l'any 12 a l'any 14 d'un 2,4 % anual i per la resta un augment anual del 2 %. Així, en un escenari on aquestes tarifes es mantinguessin invariables el projecte de concessió resultaria inviable. El que sí que s'evidencia és que el període de recuperació de la inversió, atenent els criteris de l'article 10 del RD 55/2017, serà igual o superior a cinc anys.

Així mateix s'observa que al càlcul del període de recuperació de la inversió s'ha considerat la retribució del concessionari. Cal assenyalar que aquesta retribució constitueix el marge de benefici industrial contemplat ja en el càlcul de la tarifa i, per tant, no es pot contemplar com una sortida de fons de l'empresa concessionària, ni incloure en el càlcul dels pagaments dels fluxos de caixa. Recordar, també, que tal com s'esmenta al mateix preàmbul del RD 558/2017, atès que no suposen ni sortides ni entrades de fons, no s'han d'incloure en el càlcul dels fluxos de caixa conceptes com ara amortitzacions, ajustos per deteriorament de valor, ni variacions de provisions. Indicar, així mateix, que en el càlcul del període retorn de la inversió s'ha emprat una taxa de descompte del 3,17 %. Caldria actualitzar aquesta taxa

¹ Cal tenir en compte a aquests efectes el procediment normatiu establert en l'autorització i modificació de tarifes i la intervenció de la Comissió de Preus de Catalunya en els casos que s'escaigui.

tenint en compte l'evolució dels darrers mesos del rendiment en el mercat secundari del deute de l'Estat a deu anys².

4. Estructura de costos proposada

Aquest informe té per objecte valorar la traçabilitat de la informació i la consistència econòmica del model per obtenir l'estructura de costos. Tanmateix, no n'és objecte la validació dels valors econòmics emprats, en la mesura que comportaria formular consulta a experts independents amb coneixements especialitzats quant a l'activitat objecte del contracte.

L'estructura de costos objecte d'aquest informe, proposada per l'Ajuntament de Quart, es basa en l'estudi econòmic de les necessitats del municipi i els objectius de qualitat exigits per l'Ajuntament, segons es manifesta al PCAP.

En l'estructura de costos, que serveix per traslladar els seus pesos als coeficients de la fórmula de revisió, de l'annex XI "Memòria justificativa de la fórmula de revisió de preus. Estructura de Costos", s'ha afegit un component anomenat "eficiència" amb un pes de l'1 % dintre l'estructura de costos. Aquest component no apareix a l'estructura de costos que figura a l'apartat O del quadre de característiques del contracte i al qual fa referència la clàusula trenta-tresena del PCAP i, per tant, és a aquesta darrera a la qual es refereix el present informe.

Referent a la traçabilitat de l'estructura de costos proposada, cal remarcar algunes febleses detectades. Respecte el component de "personal" no es pot verificar la seva traçabilitat, en base a preus unitaris, per manca d'informació.

L'estructura de costos proposada per l'Ajuntament s'ha elaborat a partir de l'estudi dels costos de l'any base no de l'any 1 (inici del contracte), per això seria convenient que alguns dels imports considerats s'actualitzessin i incloure alguna despesa que no s'ha tingut en compte a l'any base, però sí que s'ha computat a partir de l'any 1 (p. e. l'impost de transmissions patrimonials). Tot això modificaria una mica els diferents pesos dels components del cost.

5. Fórmula de revisió de preus i la seva connexió amb l'estructura de costos

La revisió ha d'estar prevista en els plecs, els quals han de detallar la fórmula de revisió a aplicar, i han d'especificar com a mínim:

- a) El desglossament dels components de cost de l'activitat objecte del contracte i la ponderació de cadascun d'ells sobre el preu del contracte.

² A l'article 10.2 del RD 55/2017 es defineix el valor de la taxa de descompte com "el rendiment mitjà en el mercat secundari del deute de l'Estat a deu anys en els últims sis mesos incrementat en un diferencial de 200 punts bàsics. Es prenen com a referència per al càlcul del rendiment mitjà esmentat les últimes dades disponibles publicades pel Banc d'Espanya en el Butlletí del Mercat de Deute Públic."

- b) Els preus individuals o índexs de preus específics associats a cada component de cost susceptible de revisió.
- c) Els mecanismes d'incentiu d'eficiència, en el seu cas, previstos en l'article 7 del RD 55/2017.

Per a l'aplicació de la fórmula de revisió, l'estructura de costos proposada s'ha simplificat agrupant determinats components del cost de la manera següent:

DESPESES	Import	% Sobre el total	En tant per un
Personal	51.907	16,15%	0,1615
Energia elèctrica	13.520	4,21%	0,0421
Compra d'aigua	116.701	36,31%	0,3631
Manteniment	45.095	14,03%	0,1403
Altres costos revisables	59.787	18,60%	0,1860
Altres costos no revisables	34.422	10,71%	0,1071
TOTAL DESPESES	321.432	100,00%	1,0000

Així, el plec de clàusules administratives particulars descriu una fórmula de revisió que aplica els pesos relatius dels components del cost conforme l'estructura de costos simplificada. La fórmula de revisió proposada és la següent:

$$K_t = a \cdot \left(\frac{A_t}{A_{t-1}} \right) + e \cdot \left(\frac{E_t}{E_{t-1}} \right) + p \cdot \left(\frac{P_t}{P_{t-1}} \right) + m \cdot \left(\frac{M_t}{M_{t-1}} \right) + x \cdot \left(\frac{X_t}{X_{t-1}} \right) + y$$

El primer terme (A) correspon a "compra d'aigua", el segon (E) a "energia elèctrica", el tercer (P) a "personal", el quart (M) a "manteniment", el cinquè (X) a "altres costos revisables", amb els corresponents coeficients (a , e , p , m i x), traslladats de l'estructura de costos simplificada en tant per ú, i finalment el terme independent corresponent als costos no revisables (y). Cal destacar que la fórmula de revisió de preus proposada no ha incorporat cap factor que moduli la revisió en funció de l'eficiència, als quals es refereix l'article 7.8 del RD 55/2017.

Dels components que figuren a l'estructura de costos simplificada es consideren revisables els corresponents a "personal", "energia elèctrica", "compra d'aigua", "manteniment" i "altres costos revisables".

El component "manteniment" està integrat pels costos corresponents a "material de conservació" i "treballs a tercers", considerar aquests costos en un sol component genèric implica el no compliment dels principis establerts a l'article 7 del RD 55/2017, en ser per separat components heterogenis i aliens entre ells, no existint un índex que reflecteixi de manera precisa la seva evolució conjunta. El mateix succeeix amb el component "altres costos revisables", què està integrat pels costos de "tractament", "transports", "impostos i taxes", "retribució del concessionari", "impagats" i "cànon de l'Ajuntament", d'aquests el component "transports" és l'únic que podria considerar-se com a revisable. Tot i així, cal fer esment que aquest component de "transports" està integrat per les despeses que corresponen als cost del carburant i a les despeses de manteniment i reparació de la flota de vehicles, segons es manifesta a la "Memòria justificativa reformada del Contracte", la qual

cosa implica el no compliment de la màxima desagregació possible, tal com estableix el mencionat article 7 del RD 55/2017.

D'acord amb l'article 9 del RD 55/2017 en els règims de revisió periòdica i predeterminada, l'òrgan de contractació ha de justificar, a la memòria que acompanyi l'expedient de contractació, el caràcter recurrent de la variació dels diferents components de cost a considerar en la fórmula de revisió de preus. En aquest sentit, es constata que pel que respecta a l'import de les tarifes del component corresponent a la "compra d'aigua", l'Ajuntament no ha justificat el caràcter recurrent de la seva variació, la qual cosa podria suggerir la pertinença de la seva revisió de manera periòdica no predeterminada o no periòdica, d'acord amb el procediment establert al capítol IV del RD 55/2017.

Com ja s'ha esmentat, d'acord amb l'article 103 de la LCSP els preus dels contractes del sector públic només poden ser objecte de revisió periòdica i predeterminada, exceptuant els contractes no subjectes a regulació harmonitzada referits a l'article 19.2 de la LCSP, els quals poden ser objecte de revisió periòdica no predeterminada o no periòdica –d'acord amb les determinacions que estableix l'article 5 de la Llei 2/2015, de 30 de març, de desindexació de la economia espanyola i l'article 12 del RD 55/2017–, que seria el cas d'aquest contracte, l'estructura de costos del qual és objecte d'aquest informe. Tot i així, en aquest cas, la normativa no exclou expressament la possibilitat d'establir la revisió de preus conjuntament a través de mitjans diferents, per exemple, mitjançant una fórmula que estableixi la revisió periòdica i predeterminada, juntament amb la previsió de poder revisar el preu puntualment o de manera no periòdica, per la variació d'un determinat cost indispensable i directament relacionat amb l'activitat objecte del contracte. També podria considerar-se el component amb una variació de preu no recurrent incorporat a la fórmula de revisió de preus periòdica i predeterminada com un concepte revisable més, de manera que no alterés la revisió mentre es mantingués invariable el cost i es tingués en compte en el moment de la seva variació³.

CONCLUSIÓ

D'acord amb el que s'ha exposat i a la vista de la documentació aportada, es pot afirmar que si bé l'estructura de costos del contracte en règim de concessió del servei d'abastament d'aigua potable del municipi de Quart compleix els requisits procedimentals establerts al RD 55/2017, la fórmula de revisió proposada no s'ajusta als principis establerts a l'article 7 del mencionat RD 55/2017. Així mateix, tenint en compte els antecedents i les consideracions d'aquest informe, es considera convenient efectuar les observacions següents:

1. Es considera necessari realitzar alguna consulta més als operadors econòmics del sector, així com guardar evidència de les sol·licituds respectives.
2. Cal revisar el càlcul del període de recuperació de la inversió i la seva adequació a l'article 10 del RD 55/2017, tenint en compte el que s'ha esmentat a la consideració

³ Així ho ha conclòs la Comissió Permanent d'aquesta Junta Consultiva en l'Informe 4/2021, de 30 d'abril, sobre la revisió de preus dels contractes de concessió de serveis i dels contractes de serveis que comportin prestacions directes a favor de la ciutadania, retribuïts mitjançant tarifes. Especial referència als conceptes que es poden incloure en la revisió de preus, en relació amb l'assumpció del risc operacional i del risc i ventura per part de l'empresa contractista.

- 3, atès la possible repercussió en la durada del contracte⁴ i la revisió de preus. En aquest sentit, és convenient que el PCAP reculli la prescripció establerta a l'article 9.5 del RD 55/2017, referent a la limitació temporal de la revisió al període estricte de la recuperació de la inversió del contracte. Caldria, també, que el PCAP recollís la modificació del requisit d'exclusió de la revisió dels dos primers anys, des de la formalització del contracte, que ha quedat reduït a un any, amb la nova redacció de l'article 103 de la LCSP, donada per la Llei 11/2023, de 28 de maig.
3. Es recomana revisar la traçabilitat i els valors dels costos, tenint en compte el que s'ha indicat a la consideració 4, per la seva possible repercussió en els diferents pesos dels components de l'estructura de costos.
 4. Cal replantejar la fórmula de revisió de preus re-formulant els termes corresponents als components "manteniment" i "altres costos revisables", tenint en compte el que s'ha esmentat a la consideració 5.
 5. Tal com s'ha assenyalat també a la consideració 5 d'aquest informe, seria convenient introduir en la fórmula de revisió de preus una modulació en funció de l'eficiència, com recomana l'article 7.8 del RD 55/2017.

Adicionalment, es recorda a l'òrgan de contractació l'obligació de comunicar a aquest Comitè de Preus, a efectes informatius, l'estructura de costos que inclogui el plec de la licitació corresponent, de conformitat amb el que disposa el mateix article 9 del RD 55/2017.

Barcelona, 25 d'octubre de 2023

⁴ L'article 29 de la LCSP disposa que "(...) Si la concesión de obras o de servicios sobrepasara el plazo de cinco años, la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos.

Las inversiones que se tengan en cuenta a efectos del cálculo incluirán tanto las inversiones iniciales como las realizadas durante la vida de la concesión. (...); i que "El período de recuperación de la inversión a que se refieren los apartados 4 y 6 de este artículo será calculado de acuerdo con lo establecido 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".