



Informe 9/2024, de 21 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comité de Precios de Contratos) en relación con la estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento de la Llagosta relativo al contrato, en régimen de concesión, del servicio de abastecimiento de agua potable del municipio.

ANTECEDENTES

1. El artículo 103 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), establece que 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 que prevé el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, que desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (RD 55/2017), entre otros, en caso de contratos en que el periodo de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Asimismo, también dispone 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 este efecto, prevé 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” y 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”. Además, también establece 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”.

Asimismo, de acuerdo con este artículo, los contratos a que se refiere el artículo 19.2 de la LCSP pueden ser objeto de revisión periódica no predeterminada o no periódica. La normativa, sin embargo, no excluye su revisión de precios mediante una fórmula que determine una revisión periódica y predeterminada, siempre y cuando ésta quede recogida en los correspondientes pliegos de cláusulas.

Por su parte, el artículo 9 del RD 55/2017, relativo a la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público diferentes de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las administraciones públicas, fija el contenido que tiene que tener la memoria que acompañe el expediente de contratación, así como las previsiones respecto de la revisión de precios que se tienen que especificar en los pliegos, y establece que la revisión no puede tener lugar transcurrido el periodo de recuperación de la inversión del contrato.

Asimismo, de acuerdo con el apartado 7 de este artículo 9, para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación tiene que incluir en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes emitido, en el ámbito de Cataluña, por el Comité de Precios de Contratos de Cataluña, y que a estos efectos el órgano de contratación ha de: 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 este Comité de Precios de Contratos de Cataluña.

2. El Ayuntamiento de La Llagosta envió en la Secretaría Técnica de la Junta Consultiva de Contratación Pública la solicitud de informe preceptivo valorativo de la estructura de costes en lo referente al *contrato, en régimen de concesión, del servicio de abastecimiento de agua potable del municipio* (de ahora en adelante, el Contrato), junto con la documentación siguiente:

- Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y pliego de prescripciones técnicas particulares (PPT) del Contrato.
- Estudio de viabilidad económico-financiera del Contrato, de abril de 2023.
- Anuncio sobre la aprobación inicial del estudio de viabilidad económico-financiera del Contrato, publicado en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) nº 8924, de 28/05/2023.
- Respuestas de los operadores económicos del sector consultados.
- Documento del anuncio del trámite de información pública en lo referente a la aprobación inicial de la propuesta de estructura de costes del Contrato, firmado por el alcalde en fecha 06/11/2023. Hay que señalar que, aunque no ha sido enviado a la Secretaría Técnica de la Junta Consultiva de Contratación Pública, este anuncio se publicó en el Diario Oficial de la Provincia de Barcelona (BOPB) de 15/11/2023, según consulta efectuada en la base de datos del BOPB.
- Alegaciones de un operador económico al trámite de información pública de la propuesta de estructura de costes del Contrato, firmadas el 11/12/2023 y documento de respuesta a estas alegaciones.
- Documento de la propuesta de estructura de costes del Contrato, de diciembre de 2023.
- Informe jurídico sobre la propuesta de estructura de costes del Contrato, firmado por la Jefa del Área de Territorio el 19/01/2024.
- Memoria y estudio económico para la determinación y justificación de las tarifas del servicio de suministro de agua potable de La Llagosta, de enero de 2024.
- Archivos en formato Excel donde figuran la proyección de los costes a lo largo de la vida del Contrato y el cálculo del periodo de recuperación de la inversión.
- Ordenanza reguladora de la prestación patrimonial de carácter público no tributario para el servicio de suministro de agua potable del municipio de La Llagosta.

Atendiendo las alegaciones efectuadas en el trámite de información pública y la admisión de parte de ellas, según se desprende del informe jurídico aportado, se solicitó al órgano de contratación documentación complementaria en lo referente a la propuesta de estructura de costes que fue sometida al trámite de información pública, el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de aprobación de la nueva propuesta de estructura de costes modificada y la confirmación de la propuesta de estructura de costes de la cual se solicita informe a este

Comité de Precios. En respuesta a esta petición, el órgano de contratación ha enviado la documentación siguiente:

- Documento "Propuesta de estructura de costes del Contrato", de diciembre de 2023, en el cual figura la propuesta de estructura de costes de la cual se solicita informe a este Comité de Precios y documento "Propuesta de estructura de costes del Contrato", de agosto de 2023, en el cual figura la propuesta de estructura de costes que se sometió al trámite de información pública.
- Certificado del Secretario accidental del Ayuntamiento, firmado el 01/02/2024, en lo referente al acuerdo del Pleno, de 31/01/2024, de aprobación definitiva de la propuesta de estructura de costes del Contrato.
- Escrito firmado por la Jefa del Área de Territorio del Ayuntamiento, en fecha de 04/03/2024, confirmando que la estructura de costes propuesta y de la cual se solicita informe es la que figura en el documento "Propuesta de estructura de costes del Contrato", de diciembre de 2023, tabla 4 (estructura de costes simplificada del servicio de abastecimiento de agua potable de La Llagosta).

3. La propuesta de estructura de costes del Contrato aprobada por el Pleno del Ayuntamiento, en la sesión del 31/01/2024, y de la cual se solicita informe es la siguiente:

Estructura de costos simplificada del servei de La Llagosta		
Concepte	% Costos sobre total d'ingressos	Coefficient
Personal	18,1%	0,18
Conservació i manteniment	4,4%	0,05
Compra d'Aigua	50,3%	0,50
Altres Costos (NO REVISABLES)	27,3%	0,27
Total	100,0%	1,00

CONSIDERACIONES

1. Competencia del Comité de Precios de Contratos de Cataluña

De acuerdo con el artículo 17 del Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el cual se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, corresponde al Comité de Precios de Contratos de Cataluña informar sobre la estructura de costes de los contratos del sector público diferentes de los contratos de obras y de los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las administraciones públicas sometidos a revisión periódica y predeterminada de precios, siempre que el precio del contrato sea igual o superior a cinco millones de euros.

2. Requisitos procedimentales

El órgano de contratación ha llevado a cabo, de conformidad con el artículo 9.7 del RD 55/2017, los trámites siguientes:

- a) Solicitud a cinco operadores económicos del sector de su estructura de costes.
- b) Elaboración de una propuesta de estructura de costes.
- c) Trámite de información pública de la propuesta de estructura de costes por un plazo de 20 días.
- d) Remisión de la propuesta de estructura de costes al órgano competente para emitir el informe valorativo.

Con respecto al trámite indicado en la letra a), el órgano de contratación señala haber enviado las solicitudes de las estructuras de costes a cinco operadores económicos del sector, obteniendo respuesta de tres de ellos. En este sentido, se considera que hubiera sido conveniente realizar alguna consulta más, con el fin de obtener las cinco respuestas y conseguir una información más completa de los costes del sector, teniendo en cuenta que, tal como se menciona al preámbulo del RD 55/2017, esta consulta se lleva a cabo en orden a justificar el cumplimiento del principio de eficiencia y buena gestión empresarial.

Por lo que respecta al trámite indicado a la letra c), hay que señalar que la propuesta de estructura de costes sometida a información pública fue la siguiente:

Estructura de costos simplificada del servei de La Llagosta		
Concepte	% Costos sobre total d'ingressos	Coefficient
Personal	19,1%	0,19
Conservació i manteniment	4,6%	0,05
Compra d'Aigua	48,2%	0,48
Altres Costos (NO REVISABLES)	28,0%	0,28
Total	100,0%	1,00

Debido a la estimación parcial de las alegaciones efectuadas en este trámite por un operador económico, el órgano de contratación incrementa el peso del componente de "compra de agua" de un 48,2% a un 50,3%, reduciéndose los pesos de los componentes de "personal", que pasa de 19,1% a 18,1%, y de "otros costes" que pasa de 28% a 27,3%, tal como se refleja a la propuesta de estructura de costes que figura en el punto 3 de los antecedentes de este informe. El órgano de contratación ha considerado que estas modificaciones no son sustanciales y que, por lo tanto, no hay que someter la nueva estructura de costes a exposición pública y puede aprobarse definitivamente.

3. Circunstancias que tienen que concurrir para que sea procedente la revisión de precios

Según el artículo 9.2 del RD 55/2017, hace falta que concurran las siguientes circunstancias a fin de que sea procedente la revisión periódica y predeterminada de precios:

- a) Que el periodo de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, justificado de conformidad con el criterio que establece el artículo 10 del RD 55/2017.
- b) Que esté previsto así en los pliegos, que tienen que detallar la fórmula de revisión.

La revisión de precios está prevista en los pliegos del Contrato, que detallan la fórmula de revisión. El Ayuntamiento ha considerado un plazo de duración del contrato de 25 años, coincidente con el periodo de recuperación de la inversión.

En el estudio de viabilidad económico-financiera se prevé que el concesionario efectúe una inversión el primer año de 567.495,02 € y el segundo de 1.070.812,21 €. La cifra de inversión del primer año no coincide con la que se ha utilizado en el cálculo de los flujos de caja, en el cual aparecen, además, unos importes de inversiones en los años 9 y 17 no previstos en el estudio de viabilidad económico-financiera mencionado. Hace falta señalar, también, que en este cálculo figuran unas cantidades en los años 1, 2, 8, 9 y 25 correspondientes a “variación del circulante” de las cuales no se ha podido verificar su trazabilidad, ni en los importes, ni en el concepto, sin poder determinar, por lo tanto, si responden a los criterios establecidos en el artículo 10 del RD 55/2017 para considerarlas en el cálculo del periodo de recuperación de la inversión.

En el cálculo del periodo de recuperación de la inversión se ha aplicado una tasa de descuento del 5,26%¹, de acuerdo con el estudio de viabilidad económico-financiera. Habría que actualizar esta tasa debido al incremento experimentado desde la fecha de la elaboración del estudio (actualmente 5,44%).

4. Estructura de costes propuesta

Este informe tiene por objeto valorar la trazabilidad de la información y la consistencia económica del modelo para obtener la estructura de costes. Sin embargo, no es objeto la validación de los valores económicos utilizados, en la medida en que comportaría formular consulta a expertos independientes con conocimientos especializados en cuanto a la actividad objeto del contrato.

Para elaborar la estructura de costes objeto de este informe, según se manifiesta en el documento “Propuesta de estructura de costes del servicio de abastecimiento de agua potable del municipio de La Llagosta” se han considerado los requisitos administrativos, técnicos y económicos de la futura contratación definidos por el Ayuntamiento, según unos objetivos de calidad y garantías en la prestación del servicio. Con respecto a las estructuras de costes de los tres operadores económicos que han respondido, dos parten de su experiencia genérica en la gestión de abastecimiento de agua potable y presentan divergencias respecto la estructura de costes propuesta, al no tener en cuenta las características específicas del municipio, según se señala en el documento mencionado. La estructura de costes presentada por el otro operador económico, que es el actual gestor del servicio, es la que más se acerca a la propuesta, a pesar de presentar algunas pequeñas diferencias básicamente en los componentes de “personal” (Ayuntamiento → 18,1 %. Operador económico → 21,23 %) y “compra de agua” (Ayuntamiento → 50,3 %. Operador económico → 49,59 %).

¹ Rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a 10 años en los últimos 6 meses incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos (art. 10.2 RD 55/2017).

Por otra parte, no se ha podido verificar la trazabilidad de la estructura de costes propuesta en base a precios unitarios, principalmente con respecto al componente de "personal".

5. Fórmula de revisión de precios y su conexión con la estructura de costes

La revisión tiene que estar prevista en los pliegos, los cuales tienen que detallar la fórmula de revisión a aplicar, y tienen que 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, previstos en el artículo 7 del RD 55/2017.

En este caso, el pliego de cláusulas administrativas particulares describe una fórmula de revisión que aplica los pesos relativos de los componentes del coste conforme la estructura de costes propuesta. La fórmula de revisión propuesta es la siguiente:

$$K_t = (0,18 \times P_{t/0} + 0,05 \times M_{t/0} + 0,50 \times A_{t/0} + 0,27) \times CRT$$

Se distinguen los diferentes términos del polinomio con los componentes del coste considerados como revisables, "personal" ($0,18 \times P_{t/0}$), "conservación y mantenimiento" ($0,05 \times M_{t/0}$) y "compra de agua" ($0,50 \times A_{t/0}$), con sus índices de variación. La fórmula de revisión ha incorporado, también, un factor (CRT) para modular la revisión en función de la eficiencia, tal como se menciona en el artículo 7.8 del RD 55/2017.

El mecanismo de incentivo de eficiencia (CRT) corresponde a la fórmula siguiente:

$$CRT = 1 + [(V_0 - V_t) / V_t] (1 + 0,50)$$

Siendo:

- V_t : Volumen de agua suministrada en los últimos doce meses de ejercicio, de cualquier fuente de procedencia.
- V_0 : Volumen de agua suministrada en los doce meses del año de formalización del contrato, de cualquier fuente de procedencia.
- 0,50: porcentaje, en tanto por uno, que corresponde al coste de producción o compra de agua.

Respecto del factor de eficiencia (CRT) que se aplica a la fórmula, hay que mencionar que el RD 55/2017 en el artículo 7.8 configura estos mecanismos como una modulación o limitación de la revisión de precios para aquellos comportamientos considerados como no eficientes, en ningún caso podría suponer un aumento del precio de la revisión, tal como se plantea en la fórmula de revisión propuesta por el Ayuntamiento, al posibilitar que este factor de eficiencia pueda alcanzar un valor superior a 1. Así, en el caso de introducir en la fórmula un componente que module la revisión en función de la eficiencia hay que asegurar su

comportamiento neutro en el polinomio en los casos en que se alcancen los objetivos de eficiencia y en los casos en que no se alcancen estos objetivos tendría que suponer una penalización del coeficiente de revisión aplicable². También hace falta mencionar que este factor de eficiencia se ha configurado relacionando los volúmenes de agua suministrados en el año de efectuar la revisión y el año de formalización del contrato, con lo cual se recompensa, también el ahorro del consumo por parte de los usuarios, desvirtuando la finalidad de este mecanismo que tiene como objetivo incentivar el comportamiento eficiente en la ejecución del contrato por parte del contratista.

La cláusula 37 del PCAP establece que para la revisión de las tarifas se aplicará la fórmula polinómica de revisión prevista, utilizando para su cálculo la variación entre el último índice de indexación oficial publicado y el correspondiente a la misma fecha del año inmediatamente anterior. En este sentido, hay que señalar que el artículo 103 de la LCSP determina la revisión de precios en cada fecha con respecto a la fecha de formalización del contrato, siempre que la formalización se produzca en el plazo de tres meses desde la finalización del plazo de presentación de ofertas, o con respecto a la fecha en que acabe el plazo mencionado de tres meses, si la formalización se produce con posterioridad, no respecto el año anterior revisado como se establece en la propuesta.

Finalmente recordar, como ya se ha mencionado en los antecedentes, que los precios de los contratos del sector público sólo pueden ser objeto de revisión periódica y predeterminada, exceptuando los contratos no sujetos a regulación armonizada referidos al artículo 19.2 de la LCSP, los cuales pueden ser objeto de revisión periódica no predeterminada o no periódica –de acuerdo con las determinaciones que establece el artículo 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española y el artículo 12 del RD 55/2017–, que es el caso del contrato, cuya estructura de costes es objeto de este informe. Aun así, en este caso, la normativa no excluye expresamente la posibilidad de establecer la revisión de precios conjuntamente a través de medios diferentes, por ejemplo, mediante una fórmula que establezca la revisión periódica y predeterminada, junto con la previsión de poder revisar el precio puntualmente o de manera no periódica, por la variación de un determinado coste indispensable y directamente relacionado con la actividad objeto del contrato, como sería la compra de agua en este caso³.

También se podría considerar este componente, con una variación de precio no recurrente, incorporado a la fórmula de revisión de precios periódica y predeterminada como un

² Un ejemplo de incorporación de un factor de eficiencia en una fórmula de revisión de precios, es el factor X de las fórmulas-tipo para la revisión de precios en los contratos de transporte regular de viajeros por carretera:

Fórmula 1: ruta con autocar, recorrido corto y uso de estación

$$Kt = 0,27 \frac{PR_t}{PR_o} + 0,04 \frac{MP_t}{MP_o} + 0,04 \frac{MR_t}{MR_o} + 0,02 \frac{N_t}{N_o} + 0,04 \frac{CE_t}{CE_o} + \left(0,24 (1 - X) \frac{G_t}{G_o}\right) + 0,35$$

Este factor X de eficiencia modifica el coeficiente que en la fórmula representa la ponderación en el precio del contrato del coste del gasóleo consumido. Este factor cuantifica de manera estimativa la reducción, expresada en tanto por uno, experimentada por el consumo de los vehículos nuevos de transporte colectivo de viajeros por carretera, estimada bajo principios de eficiencia. El valor del factor de eficiencia se fija inicialmente en cero y se tiene que revisar cada cinco años, contados desde la fecha de publicación de las fórmulas.

³ Las últimas modificaciones de las tarifas del servicio de abastecimiento de agua en alta de Aguas Ter Llobregat, que sería una de las fuentes de suministro de agua en alta en el caso del Contrato, cuya estructura de costes se informa, han sido los años 2014, 2015, 2016 y 2023.

concepto revisable más, de manera que no alterara la revisión mientras se mantuviera invariable el coste y se tuviera en cuenta en el momento de su variación⁴.

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo que se ha expuesto y a la vista de la documentación aportada, aunque la estructura de costes del contrato, en régimen de concesión, del servicio de abastecimiento de agua potable del municipio de La Llagosta, se adecua y responde a los requerimientos procedimentales establecidos en el RD 55/2017, de acuerdo con los antecedentes y las consideraciones del presente informe, hay que efectuar las observaciones siguientes:

1. Se recomienda revisar el cálculo del periodo de recuperación de la inversión, de acuerdo con lo que se ha mencionado en la consideración 3, atendiendo, también, la trazabilidad de los importes y la tasa de descuento utilizada, para verificar si tiene alguna incidencia en la duración del contrato y la revisión de precios.
2. Hay que revisar la fórmula de revisión de precios de acuerdo con las observaciones efectuadas en la consideración 5, replanteando el mecanismo de incentivo de eficiencia introducido y la operativa de la revisión respecto el momento inicial, tal como determina el artículo 103.4 de la LCSP.

Adicionalmente, se recuerda al órgano de contratación la obligación de comunicar a este Comité de Precios, a efectos informativos, la estructura de costes que incluya el pliego de la licitación correspondiente, de conformidad con lo que dispone el mismo artículo 9 del RD 55/2017.

Barcelona, 21 de marzo de 2024.

[Este informe es una traducción automática de la versión catalana aprobada].

⁴ Así lo ha concluido la Comisión Permanente de esta Junta Consultiva en el Informe 4/2021, de 30 de abril, sobre la revisión de precios de los contratos de concesión de servicios y de los contratos de servicios que comporten prestaciones directas a favor de la ciudadanía, retribuidos mediante tarifas. Especial referencia a los conceptos que se pueden incluir en la revisión de precios, en relación con la asunción del riesgo operacional y del riesgo y ventura por parte de la empresa contratista.