



Informe 9/2024, de 21 de març, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comitè de Preus de Contractes) en relació amb l'estructura de costos proposada per l'Ajuntament de la Llagosta relatiu 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 La Llagosta 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 (PCAP) i plec de prescripcions tècniques particulars (PPTP) del Contracte.
- Estudi de viabilitat economicofinancera del Contracte, d'abril de 2023.
- Anunci sobre l'aprovació inicial de l'estudi de viabilitat economicofinancera del Contracte, publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) núm. 8924, de 28/05/2023.
- Respostes dels operadors econòmics del sector consultats.
- Document de l'anunci del tràmit d'informació pública referent a l'aprovació inicial de la proposta d'estructura de costos del Contracte, signat per l'alcalde en data 06/11/2023. Cal assenyalar que, tot i que no ha estat tramès a la Secretaria Tècnica de la Junta Consultiva de Contractació Pública, aquest anunci es va publicar al Diari Oficial de la Província de Barcelona (BOPB) de 15/11/2023, segons consulta efectuada a la base de dades del BOPB.
- Al·legacions d'un operador econòmic al tràmit d'informació pública de la proposta d'estructura de costos del Contracte, signades l'11/12/2023 i document de resposta a aquestes al·legacions.
- Document de la proposta d'estructura de costos del Contracte, de desembre de 2023.
- Informe jurídic sobre la proposta d'estructura de costos del Contracte, signat per la Cap de l'Àrea de Territori el 19/01/2024.
- Memòria i estudi econòmic per a la determinació i justificació de les tarifes del servei de subministrament d'aigua potable de La Llagosta, de gener de 2024.
- Arxius en format Excel on figuren la projecció dels costos al llarg de la vida del Contracte i el càlcul del període de recuperació de la inversió.
- Ordenança reguladora de la prestació patrimonial de caràcter públic no tributari pel servei de subministrament d'aigua potable del municipi de La Llagosta.

Atenent les al·legacions efectuades al tràmit d'informació pública i l'admissió de part d'elles, segons es desprèn de l'informe jurídic aportat, es va sol·licitar a l'òrgan de contractació documentació complementària referent a la proposta d'estructura de costos que va ser sotmesa al tràmit d'informació pública, l'acord del Ple de l'Ajuntament d'aprovació de la nova proposta d'estructura de costos modificada i la confirmació de la proposta d'estructura de

costos de la qual se sol·licita informe a aquest Comitè de Preus. En resposta a aquesta petició, l'òrgan de contractació ha tramès la documentació següent:

- Document "Proposta d'estructura de costos del Contracte", de desembre de 2023, en el qual figura la proposta d'estructura de costos de la qual se sol·licita informe a aquest Comitè de Preus i document "Proposta d'estructura de costos del Contracte", d'agost de 2023, en el qual figura la proposta d'estructura de costos que es va sotmetre al tràmit d'informació pública.
- Certificat del Secretari accidental de l'Ajuntament, signat el 01/02/2024, referent a l'acord del Ple, de 31/01/2024, d'aprovació definitiva de la proposta d'estructura de costos del Contracte.
- Escrit signat per la Cap de l'Àrea de Territori de l'Ajuntament, en data de 04/03/2024, confirmant que l'estructura de costos proposada i de la qual se sol·licita informe és la que figura al document "Proposta d'estructura de costos del Contracte", de desembre de 2023, taula 4 (estructura de costos simplificada del servei d'abastament d'aigua potable de La Llagosta).

3. La proposta d'estructura de costos del Contracte aprovada pel Ple de l'Ajuntament, en la sessió del 31/01/2024, i de la qual se sol·licita informe és la següent:

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

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, obtenint resposta de tres d'ells. En aquest sentit, es considera que hagués estat convenient realitzar alguna consulta més, 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 respecta al tràmit indicat a la lletra c), cal assenyalar que la proposta d'estructura de costos sotmesa a informació pública va ser la següent:

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

Degut a l'estimació parcial de les al·legacions efectuades en aquest tràmit per un operador econòmic, l'òrgan de contractació incrementa el pes del component de "compra d'aigua" d'un 48,2 % a un 50,3 %, reduint-se els pesos dels components de "personal", que passa de 19,1 % a 18,1 %, i de "altres costos" que passa de 28 % a 27,3 %, tal com es reflecteix a la proposta d'estructura de costos que figura al punt 3 dels antecedents d'aquest informe. L'òrgan de contractació ha considerat que aquestes modificacions no son substancials i que, per tant, no cal sotmetre la nova estructura de costos a exposició pública i pot aprovar-se definitivament.

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 següents circumstàncies 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 25 anys, coincident amb el període de recuperació de la inversió.

A l'estudi de viabilitat economicofinancera es preveu que el concessionari efectui una inversió el primer any de 567.495,02 € i el segon d'1.070.812,21 €. La xifra d'inversió del primer any no coincideix amb la que s'ha emprat en el càlcul dels fluxos de caixa, en el qual apareixen, a més, uns imports d'inversions als anys 9 i 17 no previstos a l'estudi de viabilitat economicofinancera esmentat. Cal assenyalar, també, que en aquest càlcul figuren unes quantitats als anys 1, 2, 8, 9 i 25 corresponents a "variació del circulat" de les quals no s'ha pogut verificar la seva traçabilitat, ni en els imports, ni en el concepte, sense poder determinar, per tant, si responen als criteris establerts a l'article 10 del RD 55/2017 per a considerar-les en el càlcul del període de recuperació de la inversió.

En el càlcul del període de recuperació de la inversió s'ha aplicat una taxa de descompte del 5,26 %¹, d'acord amb l'estudi de viabilitat economicofinancera. Caldria actualitzar aquesta taxa degut a l'increment experimentat des de la data de l'elaboració de l'estudi (actualment 5,44%).

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.

Per elaborar l'estructura de costos objecte d'aquest informe, segons es manifesta al document "Proposta d'estructura de costos del servei d'abastament d'aigua potable del municipi de La Llagosta" s'han considerat els requisits administratius, tècnics i econòmics de la futura contractació definits per l'Ajuntament, segons uns objectius de qualitat i garanties en la prestació del servei. Respecte a les estructures de costos dels tres operadors econòmics que han respost, dos parteixen de la seva experiència genèrica en la gestió d'abastament d'aigua potable i presenten divergències respecte l'estructura de costos proposada, al no tenir en compte les característiques específiques del municipi, segons s'assenyala al document esmentat. L'estructura de costos presentada per l'altre operador econòmic, que és l'actual gestor del servei, és la que més s'apropa a la proposada, tot i presentar algunes petites diferències bàsicament en els components de "personal" (Ajuntament → 18,1 %. Operador econòmic → 21,23 %) i "compra d'aigua" (Ajuntament → 50,3 %. Operador econòmic → 49,59 %).

¹ Rendiment mitjà en el mercat secundari del deute de l'Estat a 10 anys en els últims 6 mesos incrementat en un diferencial de 200 punts bàsics (art. 10.2 RD 55/2017).

D'altra banda, no s'ha pogut verificar la traçabilitat de l'estructura de costos proposada en base a preus unitaris, principalment pel que fa al component de "personal".

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.
- 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.

En aquest cas, 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 proposada. La fórmula de revisió proposada és la següent:

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

Es distingeixen els diferents termes del polinomi amb els components del cost considerats com a revisables, "personal" ($0,18 \times P_{t/0}$), "conservació i manteniment" ($0,05 \times M_{t/0}$) i "compra d'aigua" ($0,50 \times A_{t/0}$), amb els seus índexs de variació. La fórmula de revisió ha incorporat, també, un factor (CRT) per modular la revisió en funció de l'eficiència, tal com es menciona a l'article 7.8 del RD 55/2017.

El mecanisme d'incentiu d'eficiència (CRT) correspon a la fórmula següent:

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

Sent:

- V_t : Volum d'aigua subministrada en els últims dotze mesos d'exercici, de qualsevol font de procedència.
- V_0 : Volum d'aigua subministrada en els dotze mesos de l'any de formalització del contracte, de qualsevol font de procedència.
- 0,50: percentatge, en tant per un, que correspon al cost de producció o compra d'aigua.

Respecte el factor d'eficiència (CRT) que s'aplica a la fórmula, cal esmentar que el RD 55/2017 en l'article 7.8 configura aquests mecanismes com una modulació o limitació de la revisió de preus per a aquells comportaments considerats com no eficients, en cap cas podria suposar un augment del preu de la revisió, tal com es planteja a la fórmula de revisió

proposada per l'Ajuntament, al possibilitar que aquest factor d'eficiència pugui assolir un valor superior a 1. Així, en el cas d'introduir en la fórmula un component que moduli la revisió en funció de la eficiència cal assegurar el seu comportament neutre en el polinomi en els casos en què s'assoleixin els objectius d'eficiència i en els casos en què no s'assoleixin aquests objectius hauria de suposar una penalització del coeficient de revisió aplicable². També cal mencionar que aquest factor d'eficiència s'ha configurat relacionant els volums d'aigua subministrats en l'any d'efectuar la revisió i l'any de formalització del contracte, amb la qual cosa es recompensa, també, l'estalvi del consum per part dels usuaris, desvirtuant la finalitat d'aquest mecanisme que té per objectiu incentivar el comportament eficient en l'execució del contracte per part del contractista.

La clàusula 37 del PCAP estableix que per a la revisió de les tarifes s'aplicarà la fórmula polinòmica de revisió prevista, utilitzant per al seu càlcul la variació entre l'últim índex d'indexació oficial publicat i el corresponent a la mateixa data de l'any immediatament anterior. En aquest sentit, cal assenyalar que l'article 103 de la LCSP determina la revisió de preus en cada data respecte a la data de formalització del contracte, sempre que la formalització es produeixi en el termini de tres mesos des de la finalització del termini de presentació d'ofertes, o respecte a la data en què acabi el termini esmentat de tres mesos, si la formalització es produeix amb posterioritat, no respecte l'any anterior revisat com s'estableix en la proposta.

Finalment recordar, com ja s'ha esmentat en els antecedents, que 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 és el cas del 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, com seria la compra d'aigua en aquest cas³.

² Un exemple d'incorporació d'un factor d'eficiència en una fórmula de revisió de preus, és el factor X de les fórmules-tipus per a la revisió de preus en els contractes de transport regular de viatgers per carretera:

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

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

Aquest factor X d'eficiència modifica el coeficient que en la fórmula representa la ponderació en el preu del contracte del cost del gasoil consumit. Aquest factor quantifica de manera estimativa la reducció, expressada en tant per u, experimentada pel consum dels vehicles nous de transport col·lectiu de viatgers per carretera, estimada sota principis d'eficiència. El valor del factor d'eficiència es fixa inicialment en zero i s'ha de revisar cada cinc anys, comptats des de la data de publicació de les fórmules.

³ Les darreres modificacions de les tarifes del servei d'abastament d'aigua en alta d'Aigües Ter Llobregat, que seria una de les fonts de subministrament d'aigua en alta en el cas del Contracte, l'estructura de costos del qual s'informa, han estat els anys 2014, 2015, 2016 i 2023.

També es podria considerar aquest 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 variació⁴.

CONCLUSIÓ

D'acord amb el que s'ha exposat i a la vista de la documentació aportada, tot i que l'estructura de costos del contracte, en règim de concessió, del servei d'abastament d'aigua potable del municipi de La Llagosta, s'adequa i respon als requeriments procedimentals establerts al RD 55/2017, d'acord amb els antecedents i les consideracions del present informe, cal efectuar les observacions següents:

1. Es recomana revisar el càlcul del període de recuperació de la inversió, d'acord amb el que s'ha esmentat a la consideració 3, atenent, també, la traçabilitat dels imports i la taxa de descompte emprada, per verificar si té alguna incidència en la durada del contracte i la revisió de preus.
2. Cal revisar la fórmula de revisió de preus d'acord amb les observacions efectuades a la consideració 5, replantejant el mecanisme d'incentiu d'eficiència introduït i l'operativa de la revisió respecte el moment inicial, tal com determina l'article 103.4 de la LCSP.

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, 21 de març de 2024

⁴ 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.