Informe 27/2023, de 25 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña (Comité de Precios de Contratos)

Asunto: estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento de Quart referente 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 los que el período 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 tal 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 los que se refiere el artículo 19.2 de la LCSP pueden ser objeto de revisión periódica no predeterminada o no periódica. Sin embargo, la normativa 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 distintos 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 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.

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 debe 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 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 este Comité de Precios de Contratos de Cataluña.

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

- Pliego de cláusulas administrativas particulares y pliego de condiciones técnicas del Contrato, de octubre de 2022.
- Anexo VIII del PCAP referente a las inversiones del servicio.
- Anexo X del PCAP referente al estudio de viabilidad económico-financiera del Contrato.
- Memoria justificativa reformada del servicio de abastecimiento de agua potable del municipio, de noviembre de 2022.
- Respuesta, de fecha 26/12/2022, de un único operador económico en las consultas efectuadas de la estructura de costes.
- Edicto de aprobación definitiva de modificación de las ordenanzas fiscales reguladoras de la tasa de suministro de agua potable y de la tasa por el servicio de alcantarillado, publicado en el BOPG 249, de 31/12/2022.
- Anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia de Girona (BOPG), núm. 30, de 13/02/2023, de la estructura de costes del Contrato y certificado del Secretario del Ayuntamiento, de 16/03/2023, de no alegaciones al trámite de información pública.
- Certificado del Secretario del Ayuntamiento, de 17/03/2023, referente a la solicitud de la estructura de costes a cinco operadores económicos del sector, constatando que sólo se ha recibido respuesta de uno.
- Informe jurídico de la estructura de costes del Contrato, firmado por el Secretario-Interventor del Ayuntamiento, en fecha 04/04/2023.
- Edicto de información pública de la aprobación definitiva del reglamento general del servicio municipal de abastecimiento domiciliario de agua, publicado en el BOPG núm. 75, de 18/04/2023.
- Archivos en formato Excel de la estructura de costes y cálculo de los costes y flujos de caja del Contrato.

3. La estructura de costes que figura en el PCAP, objeto de este informe es la siguiente:

GASTOS	Importe	% Sobre el total	En tanto por uno
Personal	51.907	16,15%	0,1615
Energía eléctrica	13.520	4,21%	0,0421
Compra de agua	116.701	36,31%	0,3631
Materiales de conservación	9.921	3,09%	0,0309
Trabajos de terceros	35.174	10,94%	0,1094
Tratamiento	3.411	1,06%	0,0106
Transportes	11.197	3,48%	0,0348
Impuestos y tasas	4.183	1,30%	0,0130
Retribución del concesionario	26.467	8,23%	0,0823
Impagados	3.539	1,10%	0,0110
Cánon Ayuntamiento (0,0558 €/m³)	10.990	3,42%	0,0342
Seguimiento y control (0,5%)	1.527	0,48%	0,0048
Generales	32.895	10,23%	0,1023
TOTAL GASTOS	**321.432**	**100,00%**	**1,0000**

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 que 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 distintos 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 siguientes trámites:

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.

En cuanto 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, si bien sólo ha obtenido respuesta de uno. En este sentido, se considera que hubiera sido del todo necesario realizar más consultas, a fin de obtener las cinco respuestas y conseguir una

información más completa de los costes del sector, teniendo en cuenta que, tal y como se menciona en el 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.

En cuanto al trámite indicado en la letra c), cabe mencionar que en el anuncio publicado en el BOPG núm. 30, que ha enviado el Ayuntamiento, figura un enlace donde acceder a la documentación (estructura de costes propuesta) que actualmente está deshabilitado y, por tanto, no se ha podido constatar esta información.

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

Según el artículo 9.2 del RD 55/2017, es necesario que concurran las siguientes circunstancias para que sea procedente la revisión periódica y predeterminada de precios:

a) Que el período de recuperación de la inversión del contrato sea igual o superior a cinco años, justificado de conformidad con el criterio establecido en el artículo 10 del RD 55/2017.
b) Que así esté previsto en los pliegos, que deben 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 20 años.

De acuerdo con la documentación enviada, se observa que la estimación de los flujos de caja se ha llevado a cabo considerando la actualización de algunos de los valores monetarios de sus componentes como personal, electricidad, compra de agua y del resto de costes, lo que contradice lo dispuesto en el artículo 10.2 del RD 55/2017.

El estudio de viabilidad económico-financiero en el que se basa la estimación de los flujos de caja establece que la viabilidad económica del Contrato queda condicionada a un aumento progresivo de las tarifas[1]. Los 3 primeros años un incremento anual del 16,73%, los 8 años siguientes de un 3% anual, del año 12 al año 14 de un 2,4% anual y por el resto un aumento anual del 2%. Así, en un escenario en el que estas tarifas se mantuvieran invariables el proyecto de concesión resultaría inviable. Lo que sí se evidencia es que el período de recuperación de la inversión, atendiendo a los criterios del artículo 10 del RD 55/2017, será igual o superior a cinco años.

Asimismo, se observa que en el cálculo del período de recuperación de la inversión se ha considerado la retribución del concesionario. Cabe señalar que esta retribución constituye el margen de beneficio industrial contemplado ya en el cálculo de la tarifa y, por tanto, no puede contemplarse como una salida de fondos de la empresa concesionaria, ni incluir en el cálculo de los pagos de los flujos de caja. Recordar, también, que tal y como se menciona en el mismo preámbulo del RD 558/2017, dado que no suponen ni salidas ni entradas de fondos, no deben incluirse en el cálculo de los flujos de caja conceptos tales como amortizaciones, ajustes por deterioro de valor, ni variaciones de provisiones. Indicar, asimismo, que en el cálculo del período retorno de la inversión se ha empleado una tasa de

[1] Hay que tener en cuenta a estos efectos el procedimiento normativo establecido en la autorización y modificación de tarifas y la intervención de la Comisión de Precios de Cataluña en los casos que proceda.

descuento del 3,17%. Habría que actualizar esta tasa teniendo en cuenta la evolución de los últimos meses del rendimiento en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años[2].

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 de la validación de los valores económicos empleados, en la medida en que supondría formular consulta a expertos independientes con conocimientos especializados en cuanto a la actividad objeto del contrato.

La estructura de costes objeto de este informe, propuesta por el Ayuntamiento de Quart, se basa en el estudio económico de las necesidades del municipio y los objetivos de calidad exigidos por el Ayuntamiento, según se manifiesta en el PCAP.

En la estructura de costes, que sirve para trasladar sus pesos a los coeficientes de la fórmula de revisión, del Anexo XI "Memoria justificativa de la fórmula de revisión de precios. Estructura de Costes", se ha añadido un componente llamado "eficiencia" con un peso del 1% dentro de la estructura de costes. Este componente no aparece en la estructura de costes que figura en el apartado O del cuadro de características del contrato y al que hace referencia la cláusula trigésimo tercera del PCAP y, por tanto, es a esta última a la que se refiere el presente informe.

Referente a la trazabilidad de la estructura de costes propuesta, es preciso remarcar algunas debilidades detectadas. Respecto al componente de "personal" no se puede verificar su trazabilidad, en base a precios unitarios, por falta de información.

La estructura de costes propuesta por el Ayuntamiento se ha elaborado a partir del estudio de los costes del año base no del año 1 (inicio del contrato), por eso sería conveniente que algunos de los importes considerados se actualizaran e incluir algún gasto que no se ha tenido en cuenta en el año base, pero sí se ha computado a partir del año 1 (p. e. el impuesto de transmisiones patrimoniales). Todo esto modificaría un poco los distintos pesos de los componentes del coste.

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

La revisión debe estar prevista en los pliegos, que deben detallar la fórmula de revisión a aplicar, y deben 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.

---

[2] En el artículo 10.2 del RD 55/2017 se define el valor de la tasa de descuento como "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. Se toma como referencia para el cálculo del rendimiento medio citado los últimos datos disponibles publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública."

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.

Para la aplicación de la fórmula de revisión, la estructura de costes propuesta se ha simplificado agrupando determinados componentes del coste de la siguiente forma:

GASTOS	Importe	% sobre el total	En tanto por uno
Personal	51.907	16,15%	0,1615
Energía eléctrica	13.520	4,21%	0,0421
Compra de agua	116.701	36,31%	0,3631
Mantenimiento	47.095	14,03%	0,1403
Otros costes revisables	59.787	18,60%	0,1860
Otros costes no revisables	34.422	10,71%	0,1071
TOTAL GASTOS	**321.432**	**100,00%**	**1,0000**

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

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

El primer término (A) corresponde a “compra de agua”, el segundo (E) a “energía eléctrica”, el tercero (P) a “personal”, el cuarto (M) a “mantenimiento”, el quinto (X) a “otros costes revisables”, con los correspondientes coeficientes (a, e, p, m y x), trasladados de la estructura de costes simplificada en tanto por uno, y finalmente el término independiente correspondiente a los costes no revisables (y). Cabe destacar que la fórmula de revisión de precios propuesta no ha incorporado ningún factor que module la revisión en función de la eficiencia, a los que se refiere el artículo 7.8 del RD 55/2017.

De los componentes que figuran en la estructura de costes simplificada se consideran revisables los correspondientes a “personal”, “energía eléctrica, “compra de agua”, “mantenimiento” y “otros costes revisables”.

El componente "mantenimiento" está integrado por los costes correspondientes a "material de conservación" y "trabajos a terceros", considerar estos costes en un solo componente genérico implica el no cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 7 del RD 55/2017, en ser por separado componentes heterogéneos y ajenos entre ellos, no existiendo un índice que refleje de forma precisa su evolución conjunta. Lo mismo sucede con el componente “otros costes revisables”, que está integrado por los costes de “tratamiento”, “transportes”, “impuestos y tasas”, “retribución del concesionario”, “impagados” y “canon del Ayuntamiento”, de éstos el componente "transportes" es el único que podría considerarse como revisable. Sin embargo, cabe mencionar que este componente de “transportes” está integrado por los gastos que corresponden al coste del carburante y a los gastos de mantenimiento y reparación de la flota de vehículos, según se manifiesta en la “Memoria

justificativa reformada del Contrato", lo que implica el no cumplimiento de la máxima desagregación posible, tal como establece el mencionado artículo 7 del RD 55/2017.

De acuerdo con el artículo 9 del RD 55/2017 en los regímenes de revisión periódica y predeterminada, el órgano de contratación debe justificar, en la memoria que acompañe el expediente de contratación, el carácter recurrente de la variación de los diferentes componentes de coste a considerar en la fórmula de revisión de precios. En este sentido, se constata que en lo que respecta al importe de las tarifas del componente correspondiente a la "compra de agua", el Ayuntamiento no ha justificado el carácter recurrente de su variación, lo que podría sugerir la pertenencia de su revisión de forma periódica no predeterminada o no periódica, de acuerdo con el procedimiento establecido en el capítulo IV del RD 55/2017.

Como ya se ha mencionado, de acuerdo con el artículo 103 de la LCSP, 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 en el artículo 19.2 de la LCSP, que 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 sería el caso de este contrato, cuya estructura de costes es objeto de este informe. Sin embargo, 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 forma no periódica, por la variación de un determinado coste indispensable y directamente relacionado con la actividad objeto del contrato. También podría considerarse el componente con una variación de precio no recurrente incorporado a la fórmula de revisión de precios periódica y predeterminada como un concepto revisable más, de forma que no alterase la revisión mientras se mantuviera invariable el coste y se tuviera en cuenta en el momento de su variación[3].

CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo expuesto y a la vista de la documentación aportada, se puede afirmar que, si bien la estructura de costes del contrato en régimen de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable del municipio de Quart cumple los requisitos procedimentales establecidos en el RD 55/2017, la fórmula de revisión propuesta no se ajusta a los principios establecidos en el artículo 7 del mencionado RD 55/2017. Asimismo, teniendo en cuenta los antecedentes y consideraciones de este informe, se considera conveniente efectuar las siguientes observaciones:

1. Se considera necesario realizar alguna consulta más a los operadores económicos del sector, así como guardar evidencia de las respectivas solicitudes.

---

[3] 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 pueden incluirse en la revisión de precios, en relación con la asunción del riesgo operacional y del riesgo y ventura por parte de la empresa contratista.

2. Es necesario revisar el cálculo del período de recuperación de la inversión y su adecuación al artículo 10 del RD 55/2017, teniendo en cuenta lo que se ha mencionado en la consideración 3, dada la posible repercusión en la duración del contrato[4] y la revisión de precios. En este sentido, es conveniente que el PCAP recoja la prescripción establecida en el artículo 9.5 del RD 55/2017, en lo referente a la limitación temporal de la revisión al período estricto de la recuperación de la inversión del contrato. Habría, también, que el PCAP recogiera la modificación del requisito de exclusión de la revisión de los dos primeros años, desde la formalización del contrato, que ha quedado reducido a un año, con la nueva redacción del artículo 103 de la LCSP, dada por la Ley 11/2023, de 28 de mayo.
3. Se recomienda revisar la trazabilidad y los valores de los costes, teniendo en cuenta lo indicado en la consideración 4, por su posible repercusión en los diferentes pesos de los componentes de la estructura de costes.
4. Es necesario replantear la fórmula de revisión de precios re-formulando los términos correspondientes a los componentes "mantenimiento" y "otros costes revisables", teniendo en cuenta lo que se ha mencionado en la consideración 5.
5. Tal y como se ha señalado también en la consideración 5 de este informe, sería conveniente introducir en la fórmula de revisión de precios una modulación en función de la eficiencia, como recomienda el artículo 7.8 del RD 55/2017.

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 dispuesto en el mismo artículo 9 del RD 55/2017.

Barcelona, 25 de octubre de 2023

---

[4] El artículo 29 de la LCSP dispone 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. (...)"; y 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".