

Informe 10/2025, de 8 de maig, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya (Comitè de Preus de Contractes) sobre l'estructura de costos proposada pel Consorci per a la Gestió de Residus del Vallès Occidental en relació amb el contracte de concessió d'obres per a la construcció i explotació de la planta de Biometanització de Can Barba.

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".

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 rebi 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. El Consorci per a la Gestió de Residus del Vallès Occidental 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 relativa al contracte de concessió d'obres per a la

construcció i explotació de la planta de Biometanització de Can Barba (d'ara endavant, "el Contracte"), juntament amb la documentació següent:

- Plec de clàusules administratives particulars (PCAP) i plec de prescripcions tècniques (PPT).
- Informe tècnic justificatiu del Contracte, on figura com a peu de signatura, sense signar, la Directora d'Infraestructures i Planificació i la Responsable tècnica de Plantes i Tractament.
- Informe jurídic sobre la modalitat contractual, on figura com a peu de signatura, sense signar, la Secretària del Consorci.
- Estudi de viabilitat del Contracte, amb data de 13/02/2025.
- Edicte publicat al Butlletí Oficial de la Província de Barcelona (BOPB) de data 06/03/2025, referent a l'aprovació inicial de l'estudi de viabilitat del Contracte.
- Arxius en format Excel on figuren els costos d'explotació, els ingressos previstos i les principals dades econòmiques del Contracte.

En data 11/03/2025 es va requerir al Consorci que completés la documentació tramesa per tal de donar compliment als requisits documentals exigits a la Instrucció 1/2020, de 29 de maig, del Comitè de Preus de Contractes de Catalunya. En resposta a aquest requeriment, en data 31/03/2025, l'òrgan de contractació aporta un document signat per la Directora d'Infraestructures i Planificació, de 28/03/2025, responent a alguns dels punts del requeriment efectuat i on figura també la comparativa entre l'estructura de costos proposada i la mitjana dels operadors econòmics consultats.

En data 01/04/2025 es va tornar a requerir al Consorci per a la Gestió de Residus del Vallès Occidental que completés la documentació tramesa en resposta al requeriment efectuat inicialment. En resposta a aquest requeriment, el mateix 01/04/2025 el Consorci aporta documents que ja figuraven en la sol·licitud inicial, així com la nova documentació següent:

- Memòria explicativa del Contracte, signada en data 28/03/2025 per la Responsable tècnica de Plantes i Tractament i la Directora d'Infraestructures i Planificació del Consorci.
- Respostes dels operadors econòmics consultats, amb dates de signatura entre el 18 i el 25/03/2025.
- Arxius en format Excel on figuren la comparativa de les despeses d'explotació dels diferents operadors econòmics consultats, els diferents costos d'explotació, els ingressos previstos, les principals dades econòmiques del Contracte i el càlcul dels fluxos de caixa.

En data 09/04/2025 el Consorci aporta el certificat de la Secretària General referent al tràmit d'informació pública de l'estudi de viabilitat del Contracte, en el qual es fa constar que no s'ha rebut cap al·legació. I el 29/04/2025 aporta un document signat pel president del Consorci, ratificant la sol·licitud d'informe al Comitè de Preus de Contractes de Catalunya, atès que en la sol·licitud inicial només figurava una tècnica de l'entitat.

3. En el document de resposta al primer requeriment efectuat, l'òrgan de contractació manifesta que l'estructura de costos del Contracte consta als documents de la memòria dels serveis tècnics del Consorci, a l'informe tècnic de la necessitat, als plecs i a l'estudi de viabilitat del Contracte. Tanmateix, després de verificar les dades que figuren en aquests documents, es constata que l'estructura de costos del Contracte no consta com a tal, sinó diferents quadres amb les dades econòmiques, sense constar la relació dels costos amb el

corresponents pesos. Per tant, s'ha d'entendre que l'estructura de costos sobre la que es sol·licita informe és la que figura a l'estudi comparatiu, amb la mitjana dels valors de les respostes del operadors econòmics consultats i que és la següent:

CONCEPTE	IMPORTS	(%) COSTOS SOBRE EL PRESSUPOST
DESPESES D'OPERACIÓ (SENSE GESTIÓ DE SORTIDES)		
Despeses de personal	738.411,01 €	10,49%
Despeses de control d'accessos, pesatge i vigilància	185.000,00 €	2,63%
Despeses d'energia elèctrica	1.017.873,92 €	14,46%
Despeses de manteniment i fungibles	1.172.853,73 €	16,66%
Despeses de consum de gasoil maquinària mòbil	124.200,00 €	1,76%
Despeses de consum de reactius tractament aigües	80.373,13 €	1,14%
Despeses altres consums (aigua potable, tractament aires, tractament biogàs)	144.164,62 €	2,05%
Despeses renting maquinària mòbil	160.000,00 €	2,27%
Impostos (IBI, IAE)	28.120,00 €	0,40%
Altres despeses (assegurances, EPIs, assessories extenes, pla de vigilància ambiental i analítiques, despeses diverses, benefici industrial)	405.600,00 €	5,76%
DESPESES DE GESTIÓ SORTIDES PLANTA		
Despeses gestió de rebuig de pretractament (Dada: mínima generació rebuig 9.705 tones, màxima generació rebuig 14.010 tones)	1.218.870,00 €	17,31%
Despeses gestió digestat sòlid (Dada: mínima generació rebuig 22.257 tones, màxima generació rebuig 20.346 tones)	1.220.740,11 €	17,34%
Despeses aigua a abocament (Dada: mínima generació rebuig 25.361 m³, màxima generació rebuig 24.117 m³)	28.940,01 €	0,41%
Despeses concentrat osmosi a gestió externa (Dada: mínima generació rebuig 3.518 tones, màxima generació rebuig 3.216 tones)	80.390,77 €	1,14%
Despeses purgues rentat tractament aires (Dada: 420 m³/any)	63.000,00 €	0,89%
DESPESES D'AMORTITZACIÓ		
Despeses d'amortització de l'inversió de la valorització de biogàs e integració energètica, equivalent a 2.799.955,86 € (període de 10 anys)	371.463,90 €	5,28%
Total	7.040.001,19 €	100%

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'article 9.7 del RD 55/2017 estableix que l'òrgan de contractació ha de dur a terme 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 tramés les sol·licituds de les estructures de costos a un total de sis operadors econòmics, rebent resposta de tots ells. Tanmateix, aquesta consulta es va efectuar posteriorment al tràmit d'informació pública de l'estudi de viabilitat i, fins i tot, de la sol·licitud a aquest Comitè de Preus del preceptiu informe sobre l'estructura de costos del Contracte, la qual cosa fa palès l'incompliment d'aquesta exigència, atès que la sol·licitud als operadors s'ha de fer prèviament a l'elaboració de l'estructura de costos, per poder tenir les respostes en compte.

Pel que respecta al tràmit d'informació pública de la proposta d'estructura de costos, l'òrgan de contractació indica que la proposta està a l'estudi de viabilitat i, en aquest sentit, cal tenir en compte que el mateix article 9.7.c) del RD 55/2017 preveu que en els contractes de concessió d'obra l'òrgan de contractació pot incloure el tràmit d'informació pública de la proposta d'estructura de costos com a part del tràmit d'informació pública de l'estudi de viabilitat del contracte. Tanmateix, no es pot entendre que el tràmit d'informació pública de l'estructura de costos s'hagi inclòs en el tràmit d'informació pública de l'estudi de viabilitat del Contracte, atès que ni en l'anunci publicat, ni en el mateix estudi de viabilitat es fa cap menció expressa, ni tan sols apareix l'estructura de costos –únicament consten dos quadres, per a dos escenaris diferents, amb el resum dels ingressos i despeses del Contracte.

3. Circumstàncies que han de concórrer perquè sigui procedent la revisió de preus i l'informe preceptiu del Comitè de Preus

L'expedient de contractació dels contractes amb un preu igual o superior a 5 milions d'euros ha d'incloure l'informe preceptiu valoratiu de l'estructura de costos emès pel Comitè de Preus quan sigui procedent la revisió periòdica i predeterminada per concórrer les dues circumstàncies següents:

- 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 al PCAP, que detalla la fórmula de revisió. El Consorci per a la Gestió de Residus del Vallès Occidental ha previst una durada màxima del contracte de 12 anys. El Contracte no preveu la revisió de preus en la fase de construcció, ni en la fase inicial de la posada en marxa de l'explotació; sí que es preveu durant els 10 anys d'explotació.

Respecte el càlcul dels fluxos de caixa, l'òrgan de contractació aporta càlculs del TIR (taxa interna de rendibilitat) i VAN (valor actual net) per a dos escenaris (explotació a mínims i màxims) dels 10 anys d'explotació, amb resultat positiu del VAN al desè any. D'acord amb aquest càlcul es comprèn que la recuperació de la inversió es produiria al desè any. En aquest càlcul s'ha contemplat una revisió anual a l'alça, tant de les despeses com dels ingressos, d'un 3 %. Cal recordar que l'article 10.2 del RD 55/2017, disposa que l'estimació dels fluxos de caixa s'ha de fer sense considerar cap actualització dels valors monetaris que componen FC_t (flux de caixa esperat de l'any t). També es contempla l'inici de l'amortització de les inversions a partir del començament de la fase d'explotació (tercera anualitat del Contracte).

Al càlcul del període de recuperació de la inversió se li ha aplicat una taxa de descompte del 5,034 %, d'acord amb les prescripcions de l'article 10.2 del RD 55/2017. En aquest sentit, cal mencionar que aquesta taxa de descompte va ser modificada pel Reial decret-Llei 36/2020¹, en el cas de contractes de concessió d'obres i concessió de serveis finançats amb fons del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, com és el cas del Contracte objecte del present informe.

La inversió considerada en el càlcul dels fluxos de caixa que hauria de recuperar el concessionari -excloent l'import de la subvenció- correspondria a la "valorització biogàs i integració energètica" per un import de 2.799.955,85 €. Es constata que en aquest import no s'ha inclòs el concepte "enginyeria de la propietat" (111.998,23 €) que en el quadre d'inversions aportat per l'òrgan de contractació figura dintre de "valorització biogàs i integració energètica". Remarcant, també, que amb la documentació aportada no s'ha pogut verificar la traçabilitat dels imports corresponents a les inversions detallades.

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 haver de formular consulta a experts independents amb coneixements especialitzats quant a l'activitat objecte del contracte.

Respecte l'estructura de costos proposada per l'òrgan de contractació, en el següent quadre, d'elaboració pròpia, s'efectua la comparativa amb els valors mitjans de les respostes dels operadors econòmics.

¹ L'article 56 del Reial decret-Llei 36/2020, de 30 de desembre, pel qual s'aproven mesures urgents per a la modernització de l'administració pública y per a l'execució del Pla de Recuperació, Transformació i Resiliència, disposa: "En los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios que se financien con cargo a fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el período de recuperación de la inversión a que se refiere el artículo 29 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, será calculado de acuerdo con lo previsto en dicho artículo así como con lo establecido en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, mediante el descuento de los flujos de caja esperados por el concesionario, si bien la tasa de descuento a aplicar en estos casos será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del estado a treinta años incrementado en un diferencial de hasta 300 puntos básicos. (...)"

Tipologies de cost, estructura de costos	ESTRUCTURA DE COSTOS (A)	MITJANA EC OPERADORS (B)	DESVIACIO (A-B)
Personal	10,49%	11,43%	-0,94
Control d'accessos, pesatge i vigilància	2,63%	2,48%	0,15
Energia elèctrica	14,46%	14,11%	0,35
Manteniment i fungibles	16,66%	16,46%	0,2
Gasoil maquinària mòbil	1,76%	1,56%	0,2
Reactius tractament aigües	1,14%	1,37%	-0,23
Altres consums	2,05%	2,69%	-0,64
Renting maquinària mòbil	2,27%	2,06%	0,21
Impostos	0,40%	0,39%	0,01
Altres despeses	5,76%	7,07%	-1,31
Gestió rebuig pretractament	17,31%	13,82%	3,49
Gestió digestat sòlid	17,34%	18,82%	-1,48
Aigua abocament	0,41%	0,51%	-0,1
Concentrat osmosi a gestió externa	1,14%	1,55%	-0,41
Purgues rentat tractament aires	0,89%	0,85%	0,04
Amortització	5,28%	4,85%	0,43

Comparant els pesos de l'estructura de costos proposada respecte els valors mitjans dels operadors econòmics, es pot observar, que no concorren diferències significatives entre els pesos dels diferents components. Cal esmentar, en tot cas, el pes del component de "gestió de rebuig del pretractament", amb una diferència percentual del 3,49 % respecte la mitjana, que estaria fins i tot per sobre de l'interval de les respostes dels operadors econòmics (10,04 % - 17,21 %).

Respecte la traçabilitat dels valors dels diferents components de l'estructura de costos, s'ha pogut verificar aquesta a partir de la documentació i càlculs aportats.

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:

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

La revisió està prevista al PCAP i estableix com a components revisables els "Costos de personal", "Costos de combustibles" i "Costos d'energia". Cal destacar que la fórmula de revisió 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.

La fórmula de revisió proposada és la següent:

$$K_t = 0,20 \cdot I_{cc} + 0,16 \cdot I_{cee} + 0,12 \cdot I_{cs} + 0,52$$

On el primer terme del polinomi correspon a "Costos de combustibles" (0,20), el segon a "Costos d'energia" (0,16) i el tercer a "Costos de personal" (0,12). Els components no revisables es traslladen dins de la fórmula amb un pes de 0,52.

Els coeficients que s'apliquen a la fórmula no s'han pogut relacionar amb l'estructura de costos proposada. Tampoc s'observa correspondència amb la informació que figura a l'estudi de viabilitat. Aquest fet resulta rellevant sobretot en el cas de la revisió del component de "combustible" amb una diferència significativa entre el pes de l'estructura de costos i el coeficient aplicat a la fórmula de revisió, tal com s'observa en el quadre següent (ressaltat en vermell):

Component	Pes fórmula de revisió	Pes estructura de costos	Pes mitjana operadors	Revisable
Personal	12,00%	10,49%	11,43%	Sí
Consum de gasoil per a maquinària mòbil	20,00%	1,76%	1,56%	Sí
Energia elèctrica	16,00%	14,46%	14,11%	Sí
Terme independent	52,00%			No

Al PCAP es defineix l'índex d'actualització del cost del combustible (I_{cc}), del terme corresponent a "Costos de combustibles", com el quocient entre I_{cci} / I_{cc0} , on I_{cci} és el valor resultant de la mitjana del preu del gasoil A habitual de la província de Barcelona calculada a la web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico², dels últims 12 mesos de l'any en què s'efectuarà la revisió i I_{cc0} el valor resultant del mateix concepte corresponent als últims 12 mesos de l'any previs al moment d'origen (data de formalització del contracte). En aquest darrer supòsit, cal destacar que el valor a emprar hauria de ser el que correspon estrictament al moment de formalització del contracte, no a la mitjana dels 12 mesos anteriors. Posteriorment, en efectuar-se les revisions anuals i tal com es preveu al PCAP, sí que es pot considerar la mitjana dels valors mensuals de l'any, per evitar possibles distorsions degudes a fluctuacions importants dels preus al llarg de l'any. De manera anàloga, cal fer el mateix comentari respecte l'índex d'actualització del cost de l'energia elèctrica ($I_{cee} = EE_i / EE_0$), on EE_0 es defineix com la mitjana aritmètica del preu final anual de comercialitzadors de referència d'Espanya (€/MWh), publicat per l'OMIE (Operador del Mercat Ibèric d'Energia), dels últims 12 mesos previs al moment d'origen (data formalització

² <https://energia.serviciosmin.gob.es/shpCarburantes/>

del contracte). Esmentar, també, que a manca de poder verificar els elements d'inversió previstos (vehicles, maquinària) cal suposar que tots els que utilitzin combustible fòssil empraran el gasoil A, que s'ha considerat com a valor monetari objecte de revisió.

Respecte l'operativa de la revisió descrita al PCAP, la clàusula dinovena estableix que la revisió de preus només serà procedent quan hagin transcorregut dos anys des de la formalització del contracte, cal assenyalar que aquesta condició temporal va quedar reduïda a un any a l'actual redacció de l'article 103 de la LCSP, donada per la Llei 11/2023, de 28 de maig.

CONCLUSIÓ

D'acord amb el que s'ha exposat i a la vista de la documentació aportada, no es pot afirmar que s'hagin complert els requeriments procedimentals establerts al RD 55/2017 per a l'elaboració de l'estructura de costos del contracte de concessió d'obres per a la construcció i explotació de la planta de Biometanització de Can Barba del Consorci per a la Gestió de Residus del Vallès Occidental, d'acord amb el que s'ha assenyalat a la consideració 2 d'aquest informe. En aquest sentit, al marge que hagués calgut disposar de les estructures de costos dels operadors a l'hora d'efectuar la proposta, cal dur a terme el tràmit d'informació pública de l'estructura de costos, tal com disposa l'article 9.7 del RD 55/2017.

Així mateix, atesos els antecedents i les consideracions d'aquest informe, cal efectuar també les observacions següents:

1. Cal revisar el càlcul del període de recuperació de la inversió, d'acord amb el que s'ha esmentat a la consideració 3, per verificar si té alguna incidència en la durada del contracte i el període d'aplicació de la revisió de preus.
2. Es recomana revisar la traçabilitat del càlcul dels imports econòmics emprats en l'estructura de costos proposada, tenint en compte el que s'ha manifestat a la consideració 4 respecte el pes del component "gestió del rebuig del pretractament".
3. Cal revisar la fórmula de revisió de preus atenent el que s'ha esmentat a la consideració 5, respecte els coeficients emprats i els valors dels preus individuals dels components revisables (valors referits a la data de formalització del contracte).
4. Cal modificar la redacció del PCAP respecte el requisit temporal en l'aplicació de la revisió, d'acord amb l'actual redactat de l'article 103.5 de la LCSP.
5. Seria recomanable incloure en la fórmula de revisió de preus algun mecanisme que incentivi el comportament eficient, tal com s'assenyala a 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.

Aprovat pel Comitè de Preus de Contractes de Catalunya en la sessió duta a terme el 8 de maig de 2025.