



**Informe 16/2023, de 9 de juny, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya
(Comitè de Preus de Contractes)**

Assumpte: estructura de costos proposada per la Mancomunitat d'Escombraries de l'Urgellet referent al contracte del servei de recollida selectiva innovadora i tractament de residus a la comarca de l'Alt Urgell.

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 anys¹.

Per la seva banda, l'article 9 d'aquest 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, disposa que és procedent la revisió periòdica i predeterminada dels preus d'aquests contractes, un cop transcorreguts dos anys des de la formalització del contracte i executat almenys el 20 per cent del seu import –si bé aquesta condició relativa al percentatge d'execució no és exigible en cas de contractes de concessió de serveis–, sempre que el període de recuperació de la inversió del contracte sigui igual o superior a cinc anys i així estigui previst en els plecs, que han de detallar la fórmula de revisió aplicable. Aquest precepte, a més, 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 la Generalitat 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 la Generalitat de Catalunya.

¹ Aquest article 103 de la LCSP disposa que "(...) la revisió periòdica i predeterminada de preus només es pot portar a terme en els contractes d'obra, en els contractes de subministraments de fabricació d'armament i equipament de les administracions públiques, en els contractes de subministrament d'energia i en aquells altres contractes en què el període de recuperació de la inversió sigui igual o superior a cinc anys. (...)”

2. La Mancomunitat d'Escombraries de l'Urgellet 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 del servei de recollida selectiva innovadora i tractament de residus a la comarca de l'Alt Urgell* (d'ara endavant, el Contracte), juntament amb la documentació següent:

- Conveni, de data 25/11/2021, per a regular l'encàrrec de la contractació del servei de recollida d'escombraries a l'àmbit de la Mancomunitat Intermunicipal de Gestió de Residus de l'Alt Urgell meridional, signat entre la Mancomunitat d'Escombraries de l'Urgellet i la Mancomunitat Intermunicipal de Gestió de Residus de l'Alt Urgell meridional.
- Plec de condicions econòmic-administratives i plec de condicions tècniques del Contracte.
- Certificat del secretari de la Mancomunitat de l'01/03/2023, relatiu als acords presos per l'Assemblea General de la Mancomunitat en la sessió del 27/02/2023 entre els quals figura l'aprovació de l'estructura de costos del Contracte.
- Informe tècnic de l'estructura de costos del Contracte que incorpora les respostes dels operadors econòmics consultats, l'estudi econòmic del Contracte i l'estudi financer justificatiu *Cash Flow*.
- Anunci i publicació al Butlletí Oficial de la Província de Lleida (BOPL) núm. 72, de 13/04/2023, de l'estructura de costos del Contracte.
- Certificat del secretari de la Mancomunitat, de 09/05/2023, de no al·legacions al tràmit d'informació pública de l'estructura de costos del Contracte.
- Memòria/informe justificatiu de la necessitat i condicions del Contracte, signat pel gerent de la Mancomunitat el 10/05/2023.
- Informe jurídic del Contracte, signat pel Secretari de la Mancomunitat el 10/05/2023.
- Arxius en format Excel del càlculs dels costos i dels fluxos de caixa del Contracte.

3. Les estructures de costos aprovades per l'Assemblea de la Mancomunitat d'Escombraries de l'Urgellet, en la sessió de data de 27 de febrer de 2023 i publicades al BOPL núm. 72, de 13 d'abril de 2023, són les següents:

Per al Lot 1,

Component	%
A (personal)	47,0%
B (consum de vehicles)	10,0%
C (reparacions instal·lacions maquinària i equips)	14,9%
D (no revisable)	28,1%

Per al Lot 2,

Component	%
A (personal)	39,0%
B (consum de vehicles)	8,4%
C (reparacions instal·lacions maquinària i equips)	17,9%
D (no revisable)	34,7%

Per al Lot 3,

Component	%
A (personal)	48,3%
B (consum de vehicles)	9,2%
C (reparacions instal·lacions maquinària i equips)	26,4%
D (no revisable)	16,0%

CONSIDERACIONS

1. Competència del Comitè de Preus de Contractes de la Generalitat de Catalunya

D'acord amb l'article 15 del Decret 376/1996, de 2 de desembre, de reestructuració de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Generalitat de Catalunya, corresponen al Comitè de Preus de Contractes de la Generalitat de Catalunya les funcions relatives a la revisió de preus dels contractes públics establertes per la normativa.

2. Observacions preliminars

En primer lloc, cal destacar que el Contracte es divideix en els lots següents:

- Lot núm. 1: URGELLET. Recollida selectiva innovadora als municipis on presta el servei la Mancomunitat d'escombraries de l'Urgellet, amb un valor estimat de contracte (VEC) = 14.600.030,8 €
- Lot núm. 2: MIGRAUM. Recollida selectiva innovadora als municipis on presta el servei la Mancomunitat intermunicipal de gestió de residus de l'Alt Urgell meridional, amb un VEC = 5.827.477,9 €.
- Lot núm. 3: TRACTAMENT. Gestió del centre de tractament de residus de Benavarre, amb un dipòsit de residus municipals, una planta de compostatge i una planta de transferència, amb un VEC = 3.296.926,3 €

L'òrgan de contractació ha elaborat les propostes d'estructures de costos diferenciades per als tres lots.

L'article 9.7 del RD 55/2017, determina que per als contractes amb un preu igual o superior a cinc milions d'euros, l'òrgan de contractació ha d'incloure a l'expedient de contractació un

informe preceptiu valoratiu de l'estructura de costos, emès pel Comitè de Preus. Per tant, el present informe es circumscriu a les estructures de costos proposades per al lots núm. 1 i 2, que són els que compleixen el requisit esmentat, de manera que és a aquests lots als quals fan referència les consideracions i conclusions d'aquest informe.

3. 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 i haver obtingut resposta de tots.

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

D'acord amb la documentació tramesa, concorren les dues circumstàncies recollides en l'article 9.2 del RD 55/2017 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.

En el cas objecte d'aquest informe la revisió de preus està prevista als plecs, que detallen la fórmula de revisió.

El plec de condicions econòmic-administratives estableix una durada del contracte de 8 anys prorrogable fins un màxim de 2 anys. L'òrgan de contractació estableix una durada única per a tots tres lots atenent la vinculació i complementarietat dels serveis de tots ells.

El període de recuperació de la inversió, segons el càlcul efectuat per la Mancomunitat, és de 8 anys per als lots núm. 1 i 2 i de 5 anys per al lot núm. 3. Cal assenyalar que en altres documents aportats per la Mancomunitat figuren durades diferents del contracte. Així, en l'informe tècnic de la proposta d'estructura de costos es determina la durada del contracte directament en 10 anys i al conveni de l'encàrrec de gestió entre la Mancomunitat

d'Escombraries de l'Urgellet i la Mancomunitat Intermunicipal de Gestió de Residus de l'Alt Urgell meridional consta una durada de 7 anys prorrogables.

En el càlcul dels fluxos de caixa aportat per la Mancomunitat s'han tingut en compte les amortitzacions i l'efecte financer de l'impost sobre el valor afegit (IVA). En aquest sentit cal recordar que, tal com s'esmenta al mateix preàmbul del RD 55/2017, atès que no suposen ni sortides ni entrades de fons, no s'han d'incloure en el càlcul dels fluxos de caixa conceptes com ara amortitzacions, ajustos per deteriorament de valor, ni variacions de provisions. S'ha comprovat que aquest fet repercuteix en el període de recuperació de la inversió i, per tant, en la durada del contracte², principalment en el lot 1 i en el lot 3, essent aquest darrer inferior a 5 anys, la qual cosa comportaria la no procedència de la revisió de preus, excepte que es complís el requisit establert en l'article 103.2 de la LCSP³.

En l'estimació dels cobraments dels fluxos de caixa és recomanable fer la distinció entre les remuneracions fixes i les variables previstes a la clàusula 9 del Plec de condicions econòmic-administratives, més tenint en compte que el mateix òrgan de contractació, segons l'informe tècnic de la proposta d'estructura de costos, considera que no escau l'aplicació de mecanismes d'incentiu d'eficiència en les fórmules de revisió de preus, perquè ja estan contemplats en el sistema de retribució del servei.

5. 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.

² D'acord amb l'article 29 de la LCSP els contractes de subministraments i de serveis de prestació successiva tenen un termini màxim de durada de cinc anys incloses les possibles pròrrogues, si bé "excepcionalmente (...) se podrá establecer un plazo de duración superior(...) cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y éstas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio (...)"

³ La redacció vigent d'aquest precepte, donada per la Llei 11/2023, de 8 de maig, 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".

L'estructura de costos objecte d'aquest informe, segons es manifesta a l'informe tècnic de la proposta d'estructura de costos, es basa en l'estudi econòmic del propi òrgan de contractació, tenint en compte les respostes dels operadors econòmics consultats.

Pel que fa als pesos dels components de les estructures de costos que s'informen, destaca el pes del component de "personal" (lot 1 = 47% i lot 2 = 39%) per sota de l'interval de les respostes rebudes (55% - 68%), en canvi, el component de "reparacions instal·lacions maquinària i equips" (lot 1 = 14,9% i lot 2 = 17,9%) estaria per sobre de l'interval (3,5% - 10%). Aquest fet el justifica l'òrgan de contractació degut a l'important esforç inversor en mitjans tècnics per sobre del que és habitual en aquests tipus de contractes.

Referent a la traçabilitat de l'estructura de costos proposada cal remarcar algunes febleses detectades. En el càlcul del cost del personal administratiu i mecànic del lot 2 s'ha pres com a base el preu/dia corresponent a un cap de servei. S'ha detectat, també, una incoherència en la consideració del cap de servei i l'encarregat que es preveu en la clàusula 93 del Plec de condicions tècniques, sent el preu base del cap de servei el que es pren en consideració en els documents del càlcul dels costos de personal, sense tenir en compte el cost de l'encarregat.

D'acord amb la condició 9a del Plec de condicions econòmic-administratives dintre les despeses generals es considerarà el manteniment, neteja i assegurances de les instal·lacions fixes generals (base d'operacions), en canvi, en l'estructura de costos aquesta despesa s'ha imputat dintre el component "reparacions instal·lacions maquinària i equips" (C) en comptes d'imputar-lo dintre el component "no revisable" (D) on figuren les despeses generals. Pel mateix motiu, tampoc es poden considerar dintre aquest component (C) de l'estructura de costos els impostos i assegurances.

Esmentar també que no s'ha trobat cap referència en el càlcul dels costos de la despesa corresponent a control de plagues prevista al plec de condicions tècniques. En la clàusula 54 del mateix plec s'ha deixat en blanc la possible aportació dels vehicles de la contractació anterior, cosa que pot repercutir en la consideració d'amortitzacions pendents.

6. 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 les estructures de costos proposades. La fórmula de revisió proposada és la següent:

$$K_t = A * (1 + I_p / 100) + B * (I_{\text{gasoil } t} / I_{\text{gasoil } t_0}) + C * (1 + RIME_i / 100) + D$$

Es distingeixen els components del cost revisables (“personal” [A], “consum de vehicles” [B] i “reparacions instal·lacions maquinària i equips” [C]), amb els seus índexs de variació i els corresponents coeficients que es traslladarien de les estructures de costos.

Al terme de la fórmula de revisió de preus corresponent al component de “personal” (A) s’ha pres com a índex de referència la variació experimentada per la retribució del personal al servei del sector públic, conforme a les lleis de pressupostos generals de l’Estat. Aquesta és un condició limitativa establerta a l’article 5 del RD 55/2017 i que ha de figurar en el plec de clàusules administratives particulars quan es traslladi al valor revisat els costos de la mà d’obra. Tot i això, aquesta limitació no impedeix que l’índex de revisió faci referència a l’evolució dels costos salarials segons el conveni col·lectiu aplicable, ja que podria donar-se el cas que aquesta referenciació impliqués una revisió inferior al límit establert. En tot cas, l’increment transferible de la revisió d’aquests costos mai podrà ser superior a l’establert a l’article 5 del RD 55/2017 esmentat.

El coeficient corresponent al terme del component “reparacions instal·lacions maquinària i equips” (C), considerat com a revisable, no hauria d’incloure el pes corresponent al manteniment de les instal·lacions fixes generals, els impostos i les assegurances, tal com s’ha esmentat en la consideració anterior, cosa que comportarà la disminució d’aquest coeficient i l’augment del terme independent corresponent als costos no revisables. Aquest mateix terme (C) s’ha formulat mitjançant un tant per ú de l’índex de reparació i instal·lació de maquinària i equips, corresponent a la divisió 33, de l’índex de preus industrials publicat a l’INE (RIME_i/100). Cal recordar que quan s’utilitzen índexs de preus la revisió del component corresponent ve determinada per la relació entre l’índex del moment de la revisió respecte de l’índex a origen⁴ (RIME_t/RIME_{t0}).

Al plec de condicions econòmic-administratives caldria definir l’índex I_{gasoil}_{t0} com l’índex de preus del gasoil, publicat a l’Institut Nacional d’Estadística (INE), a origen.

CONCLUSIÓ

D’acord amb el que s’ha exposat i a la vista de la documentació aportada, si bé les estructures de costos dels lots 1 i 2 del contracte del servei de recollida selectiva innovadora i tractament de residus a la comarca de l’Alt Urgell, s’adeqüen i responen als requeriments procedimentals establerts al RD 55/2017, a la vista dels antecedents i les consideracions del present informe, cal efectuar les observacions seqüents:

⁴ Aquest moment d’origen fa referència, per regla general, a la data de la formalització del contracte, tal com s’estableix a l’article 103.4 de la LCSP: “El pliego de cláusulas administrativas particulares deberá detallar, en tales casos, la fórmula de revisión aplicable, que será invariable durante la vigencia del contrato y determinará la revisión de precios en cada fecha 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 respecto a la fecha en que termine dicho plazo de tres meses si la formalización se produce con posterioridad.”

1. Cal revisar el càlcul del període de recuperació de la inversió i la seva adequació a l'article 10 del RD 55/2017, tenint en compte el que s'ha esmentat a la consideració 4, atès la possible repercussió en la durada del contracte i la revisió de preus. En aquest sentit, és convenient que el plec de condicions econòmic-administratives reculli la prescripció establerta a l'article 9.5 del RD 55/2017, referent a la limitació temporal de la revisió al període estricte de la recuperació de la inversió del contracte.
2. Cal re-calcular els pesos dels diferents components de l'estructura de costos, corregint la imputació que s'ha efectuat al component "reparacions instal·lacions maquinària i equips" de determinats costos que corresponen a "despeses generals", tal com s'ha esmentat a la consideració 5. Aquests nous pesos són els que s'hauran de traslladar a la fórmula de revisió
3. Es recomana revisar la traçabilitat i aportar detall dels costos assenyalats a la consideració 5, per la possible repercussió en l'estructura de costos del contracte.
4. Cal replantejar la fórmula de revisió de preus en funció dels pesos corregits dels components de l'estructura de costos, d'acord amb les observacions anteriors i tenint en compte l'operativa dels índexs de preus i altres aspectes que s'han posat de manifest a la consideració 6.
5. D'acord amb el que s'ha esmentat a la consideració 6 es recomana emprar com a índex de referenciació, per a la revisió dels costos corresponents a la mà d'obra, l'evolució dels costos salarials segons el conveni col·lectiu aplicable, amb el límit que imposa l'article 5 del RD 55/2017.

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

Barcelona, 9 de juny de 2023