



**Informe 22/2023, de 31 de juliol, de la Junta Consultiva de Contractació Pública de Catalunya
(Comitè de Preus de Contractes)**

Assumpte: estructura de costos proposada pel Consell Comarcal del Baix Penedès, referent al contracte dels serveis de recollida, transport de residus, gestió de deixalleria i educació ambiental.

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 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. El Consell Comarcal del Baix Penedès 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 per al *contracte dels serveis de recollida, transport de residus, gestió de deixalleria i educació ambiental* (d'ara endavant, el Contracte), juntament amb la documentació següent:

- Plec de clàusules administratives particulars (PCAP) i plec de prescripcions tècniques (PPT).
- Estructures de costos informades pels operadors econòmics del sector consultats.
- Certificat del Secretari del Consell Comarcal, signat el 30/03/2023, referent a l'acord del Ple del Consell Comarcal de 29/03/2023 sobre l'aprovació inicial de l'estructura de costos del Contracte.
- Publicació al Butlletí Oficial de la Província de Tarragona (BOPT), de 13/04/2023 i al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC), núm. 8899, de 20/04/2023, de l'Edicte pel qual se sotmet a exposició pública l'estructura de costos com a actuació preparatòria per a l'elaboració dels plecs de clàusules reguladors del Contracte.
- Informe jurídic de l'estructura de costos del Contracte, signat pel Secretari del Consell Comarcal en data 20/06/2023.
- Memòria justificativa de l'expedient de contractació, signat per la tècnica de Medi Ambient en data 21/06/2023, on figura, també, l'estudi de recuperació de la inversió i dels fluxos de caixa.
- Arxius EXCEL amb les dades utilitzades per als càlculs del cost del servei del Contracte i el càlcul del període de recuperació de la inversió.

3. La proposta d'estructura de costos del servei objecte del Contracte publicada al BOPT de 13/04/2023 i al DOGC núm. 8899, de 20/04/2023 és la següent:

Lot 1

CONCEPTE	%	REVISABLE
PERSONAL	62,4%	SÍ
COMBUSTIBLE	7,6%	SÍ
MANTENIMENT	5,2%	SÍ
AMORTITZACIÓ I FINANÇ.	15,1%	NO
ALTRES (VEST., ASSEG., ...)	1,5%	NO
DESPESES GNRALS	5,5%	NO
BENEFICI IND.	2,8%	NO

Lot 2

CONCEPTE	%	REVISABLE
PERSONAL	52,6%	SÍ
COMBUSTIBLE	8,2%	SÍ
MANTENIMENT	12,1%	SÍ
AMORTITZACIÓ I FINANÇ.	16,7%	NO
ALTRES (VEST., ASSEG., ...)	2,2%	NO
DESPESES GNRALS	5,5%	NO
BENEFICI IND.	2,8%	NO

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. Observacions preliminars

El Contracte es divideix en els 2 lots següents, per als quals s'ha fixat una durada de 10 anys:

- Lot núm. 1: Serveis específics de recollida i transport de la fracció orgànica vegetal (esporga) i voluminosos a demanda, amb un valor estimat de 7.512.695,36 €.
- Lot núm. 2: Serveis de recollida de totes les fraccions ordinàries de residus (fracció orgànica de residus municipals, vidre, envasos, paper i cartó i resta), amb un valor estimat de 81.141.886,73 €.

L'òrgan de contractació ha elaborat les propostes d'estructures de costos diferenciades per cadascun dels lots, les quals són objecte del present informe, així mateix

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 sis operadors econòmics del sector pel que respecta al lot núm. 1 i a cinc operadors econòmics pel que respecta al lot núm. 2, i que ha obtingut resposta d'un operador en relació al lot núm. 1 i dels cinc operadors en relació al lot núm. 2. En aquest sentit, es considera que hagués estat més que convenient realitzar alguna consulta més, per tal d'obtenir les cinc respostes corresponents al lot 1 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.

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, així com la durada del contracte que s'estableix en 10 anys per als dos lots.

Referent al càlcul del període de recuperació de la inversió, s'ha detectat que en el càlcul del flux de caixa procedent de les activitats d'explotació no s'ha tingut en compte el benefici industrial. També, segons el PPTP, al final del termini del contracte s'haurà de calcular, mitjançant una auditoria, el valor residual de les inversions pendents de recuperar, el cost d'aquesta valoració anirà a càrrec del contractista. Aquest fet tampoc s'ha previst en el càlcul del període de recuperació de la inversió. Així mateix, es constata una manca de traçabilitat entre els imports dels costos directes i indirectes que figuren al PCAP i els que s'han aplicat al càlcul dels fluxos de caixa. Finalment, també caldria revisar que aquest càlcul dels fluxos de caixa no inclogui cobraments i pagaments derivats d'activitats de finançament, tal com estableix l'article 10 del RD 55/2017. Aquests fets poden tenir

repercussió en la durada del contracte, tenint en compte el que determina l'article 29.4 de la LCSP¹.

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.

Les estructures de costos objecte d'aquest informe proposades pel Consell Comarcal parteixen del seu propi estudi de costos, considerant també les respostes dels operadors econòmics consultats. Existeix una traçabilitat correcta entre el càlcul dels costos d'explotació i l'estructura de costos proposada. Cal posar de manifest, però, que la suma dels percentatges dels components de les dues estructures de costos proposades no suma el 100 %, si no que, per un tema d'arrodoniments, sumen cadascuna d'elles 100,1 %.

En el cas del lot 1 cal destacar el major pes dels components del "combustible", "manteniment" i "amortització i finançament", respecte l'única resposta rebuda dels operadors econòmics consultats (1,5 %, 3 % i 13,5 %, respectivament), en canvi estarien per sota el pes dels components corresponents a les "despeses generals" i el "benefici industrial" (13 % i 6 % en el cas de l'operador econòmic). Aquest fet l'explica l'òrgan de contractació pels seus objectius fixats en el nou contracte i l'augment de preu del combustible respecte la data probable de les dades facilitades per l'operador econòmic.

En el cas del lot 2, els pesos dels components corresponents a "manteniment" i "amortització i finançament" estarien per sobre dels intervals de les respostes rebudes (2 % - 9,9 % interval del "manteniment" i 9 % - 14,2 % interval de "amortització i finançament"), en canvi, el pes del "benefici industrial" estaria per sota de l'interval (5 % - 6 %), si bé en aquest darrer cas cal mencionar la manca d'informació per part de dos operadors econòmics. El fet del major pes dels components corresponents a "manteniment" i "amortització i finançament" l'explica l'òrgan de contractació, de manera semblant al lot 1, pels objectius de major mecanització del tipus de servei dissenyat.

¹ L'article 29 de la LCSP disposa en l'apartat 4 que "Los contratos de suministros y servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas (...).

Excepcionalmente, en los contratos de suministros y servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas 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 (...)"

6. Fórmula de revisió de preus i la seva connexió amb l'estructura de costos

L'estructura de costos és la base per establir el règim de revisió de preus, per la qual cosa ha d'incloure tots els elements que configuren el cost de l'activitat. Els costos que siguin revisables, segons els criteris establerts als articles 3 i 7.3 del RD 55/2017, s'han de reflectir amb la seva ponderació a la fórmula de revisió de preus, entesa com el seu pes relatiu en el valor íntegre de l'activitat.

La revisió ha d'estar prevista en els plecs, els quals han de detallar la fórmula de revisió a aplicar, i ha 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, els plecs descriuen una fórmula de revisió única per als dos lots que aplica els pesos relatius dels components de cost conforme a cadascuna de les estructures de costos proposades. Es distingeixen els components del cost revisables ("personal", "combustible" i "manteniment"), amb els seus índexs de variació i els corresponents coeficients traslladats de les estructures de costos. Cal destacar que la fórmula de revisió de preus 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. En aquest sentit, el PCAP esmenta que es 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, tot i que no s'explicita amb paràmetres objectius la valoració del compliment dels criteris d'eficiència.

El PCAP no inclou explícitament els índexs de preus específics associats a cada component de cost susceptible de revisió, sinó que remet a la memòria justificativa. Seria convenient, atenent al que prescriu l'article 9 del RD 55/2017, que aquests índexs figuressin en el PCAP, així com totes les determinacions referents a la revisió de preus i a la seva operativa que figuren a la memòria justificativa i a l'informe de Secretaria del 20/06/2023.

En la operativa de la revisió de preus que descriu el PCAP i la memòria justificativa sembla haver una incongruència en la definició del preu un cop aplicat l'índex de revisió (k_i) respecte els subíndexs que els defineixen

$$Preu_{i+1} = Preu_i * K_i$$

On:

$Preu_{i+1}$ = Nou preu a calcular per l'any $i+1$ (sense IVA)

$Preu_i$ = Preu unitari per l'any de signatura del contracte (sense IVA)

K_i = Factor de revisió de preus unitaris revisable i no revisable del contracte respecte l'any de signatura de contracte

Cal tenir present que en cada moment que s'apliqui la revisió hi haurà un nou k_t que aplicarà sobre els preus a origen². En aquest sentit hagués estat més clarificador emprar el subíndex "0" per a referir-se als valors en el moment d'origen i el subíndex "t" per referir-se als valors en el moment d'aplicació de la revisió.

Al terme de la fórmula polinòmica de revisió corresponent a "manteniment" s'aplica la variació anual del preu de manteniment i reparacions corresponent a la divisió 33 "reparació e instal·lació de maquinària i equips" de l'índex de preus industrials que publica l'Institut Nacional d'Estadística (INE), cal tenir present que si en comptes de variacions s'utilitzen índexs, la revisió del component corresponent ve determinada per la relació entre l'índex del moment de la revisió respecte de l'índex a origen. Així mateix, les variacions sempre es consideraran del moment de la revisió respecte el d'origen.

Pel que respecta al component revisable "combustible", la fórmula preveu aplicar la variació anual del preu del gas-oil d'automoció que publica el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Tenint en compte que es preveuen inversions en maquinària i vehicles elèctriques hagués estat recomanable, tenint en compte el principi de màxima desagregació possible, establir la deguda proporció de consum de les diferents fonts d'energia en funció de les hores d'utilització dels tipus de maquinària i vehicles i considerar l'aplicació de diferents índexs de revisió (p. e. gas-oil i electricitat), sempre que aquests costos siguin significatius.

Caldria que el PCAP recollís la modificació del requisit d'exclusió de la revisió dels dos primers anys, des de la formalització del contracte, que ha quedat reduït a un any, amb la nova 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, tot i que l'estructura de costos del contracte dels serveis de recollida, transport de residus, gestió de deixalleria i educació ambiental del Consell Comarcal del Baix Penedès, s'adequa i respon als requeriments procedimentals establerts al RD 55/2017, a la vista dels antecedents i les consideracions del present informe, cal efectuar les observacions següents:

1. Pel que respecta al lot núm. 1, hagués estat del tot recomanable realitzar algunes consultes més respecte als operadors econòmics del sector, per tal d'obtenir les cinc respostes, o si més no alguna resposta més, i una informació més completa dels costos del sector.

² Aquest moment d'origen fa referència, per regla general, a la data de la formalització del contracte, tal com s'estableix a l'apartat 4 de l'article 103 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."

2. D'acord amb les indicacions que s'han esmentat a la consideració 4, cal revisar el càlcul del període de recuperació de la inversió, atesa la possible afectació a la durada del contracte i al període d'aplicació de la revisió de preus.
3. Tenint en compte el que s'ha indicat a la consideració 5, es recomana revisar els pesos dels components de l'estructura de costos que difereixen substancialment respecte les respostes dels operadors econòmics consultats, en especial referència al percentatge de benefici industrial aplicat.
4. Es recomana revisar l'operativa de la revisió de preus que figura al PCAP en el sentit establert a l'article 103 de la LCSP, tal com s'ha assenyalat a la consideració 6 d'aquest informe, tant pel que fa als preus que s'aplica, com als índexs emprats. També pel que respecta a la possible desagregació del component "combustible" en funció de les fonts d'energia emprades, sempre que aquests costos siguin significatius.
5. Caldria que el PCAP recollís la modificació respecte el requisit temporal per a l'aplicació de la revisió de preus que ha donat la Llei 11/2023, tal com s'ha esmentat a la consideració 6.
6. Es recomana, també, introduir en la fórmula de revisió de preus una modulació en funció de l'eficiència, tal com recomana 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.

Barcelona, 31 de juliol de 2023