



**Informe 24/2023, 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 de la Cerdanya relatiu al contracte de serveis de recollida, transport, emmagatzematge, comunicació i educació ambiental i gestió de les deixalleries fixes i mòbils i neteja viària a la Comarca de la Cerdanya.

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 de la Cerdanya 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 del *contracte de serveis de recollida, transport, emmagatzematge, comunicació i educació ambiental i gestió de les deixalleries fixes i mòbils i neteja viària a la Comarca de la Cerdanya* (d'ara endavant, el Contracte).

En data 04/07/2023 es va requerir al Consell Comarcal de la Cerdanya 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. Finalment, la documentació aportada és la següent:

- Quadre de característiques del plec de clàusules administratives particulars (PCAP) i plec de prescripcions tècniques (PPT) del Contracte.
- Informe proposta d'estructura de costos del Contracte signat per la tècnica de l'Àrea de Medi Ambient del Consell Comarcal en data de 13/04/2023.
- Publicació de l'informe proposta d'estructura de costos del Contracte al Butlletí Oficial de la Província de Girona (BOPG) núm. 81, de 26/04/2023, al Butlletí Oficial de la Província de Lleida (BOPL) núm. 79, de 24/04/2023 i en el DOGC núm. 8.897, de 18/04/2023.
- Certificat del Secretari General del Consell Comarcal, de 06/06/2023, de no al·legacions al tràmit d'informació pública efectuat.
- Informe-Memòria justificatiu del Contracte signat per la Tècnica de l'Àrea de Medi Ambient del Consell Comarcal, en data 22/06/2023.
- Informe jurídic del Contracte relatiu emès per la Secretaria del Consell Comarcal de data 30/06/2023.
- Arxius Excel amb el càlcul dels costos directes i les inversions i el càlcul del període de recuperació de la inversió del Contracte.

3. La proposta d'estructura de costos del servei objecte del Contracte que figura al BOPG núm. 81 i al BOPL núm. 79 és la següent:

ESTRUCTURA DE COSTOS	Ponderació	Mitjana operadors	Revisable
<i>PERSONAL</i>	57,42 %	61,60 %	Si
<i>COMBUSTIBLE</i>	13,40 %	11,80 %	Si
<i>REPARACIONS/MANTENIMENT</i>	6,30 %	9,70 %	Si
<i>COSTOS INDIRECTES</i>	2,37 %	4,90 %	No
<i>AMORTITZACIÓ I INVERSIONS</i>	20,51 %	12,00 %	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. 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 corresponent a la lletra a), l'òrgan de contractació assenyala haver tramès les sol·licituds de les estructures de costos a dotze operadors econòmics del sector i que ha rebut resposta de sis i que han estat tinguts en compte per a la determinació del preu de licitació, juntament amb l'estudi econòmic de la pròpia institució.

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

D'acord amb l'article 9.2 del RD 55/2017 per tal que sigui procedent la revisió periòdica i predeterminada de preus, cal que concorrin acumulativament les 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.

En el cas objecte d'aquest informe la revisió de preus està prevista als plecs, que detallen la fórmula de revisió. S'estableix una durada del Contracte de 6 anys més 2 anys de pròrroga.

En el càlcul del període de recuperació de la inversió aportat per l'òrgan de contractació, no existeix cap mena de traçabilitat, al no aparèixer ni els cobraments, ni els pagaments del flux

de caixa procedent de les activitats d'explotació, ni el procedent de les activitats d'inversió. En el resultat final d'aquest càlcul es genera un saldo positiu a l'any 9, el qual ha de considerar-se com el moment en què es recuperen les inversions, tot i que la durada establerta del contracte s'ha fixat en 8 anys, pròrroga inclosa.

El plec de condicions tècniques del Contracte, quan determina els criteris d'amortització dels actius, estableix 10 anys de vida útil per als vehicles de recollida de deixalles i instal·lacions i les màquines de neteja viària, i 8 anys per a la resta de béns invertits, tots ells adquirits pel contractista. Una vegada finalitzat el contracte, els vehicles adscrits al servei hauran de ser subrogats pel nou contractista pel valor pendent d'amortitzar, passat el període de vigència del contracte. En els càlculs dels costos del Contracte, aportats pel Consell Comarcal, es presenta una relació detallada de les inversions i les seves amortitzacions calculades a 8 anys, menys el cost corresponent a "Plataforma web, software de gestió del servei" que s'amortitza en 9 anys. Caldria, doncs, revisar l'aplicació real d'aquestes amortitzacions en el càlcul dels costos tenint en compte la durada del Contracte.

Respecte el càlcul del període de recuperació de la inversió, caldria verificar si s'han inclòs com a cobrament procedent de les activitats d'inversió el valor residual dels actius, tal com determina l'article 10 del RD 55/2017¹, tenint en compte la seva possible repercussió en la durada del Contracte d'acord amb l'article 29.4 de la LCSP.

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.

L'estructura de costos objecte d'aquest informe, proposada pel Consell Comarcal, està basada en el seu propi estudi econòmic, tenint en compte la dotació i necessitats concretes de la Comarca així com, també, les respostes rebudes dels operadors econòmics. Cal destacar que l'estructura de costos resultant del càlcul econòmic aportat pel Consell Comarcal presenta petites diferències percentuals en els seus components respecte l'estructura de costos final proposada (p. e. el component "personal" en el càlcul dels costos té un pes del 56,06 % i en l'estructura proposada és de 57,42 % i altres).

La proposta d'estructura de costos del Consell Comarcal desagrega fora del 100% percentual les despeses generals i el benefici industrial, fet que dificulta la comparativa amb algunes respostes dels operadors econòmics consultats, que sí que han integrat aquests components dintre del 100% dels costos.

¹ Aquest article 10 del RD 2017 disposa en l'apartat 2 que "Encara que no se'n prevegi l'alienació efectiva en el moment de fer les projeccions, s'ha d'incloure com a cobrament procedent de les activitats d'inversió el valor residual dels actius, entès com l'import que es podria recuperar al terme del contracte o bé de la vida útil de l'element patrimonial, en cas que aquesta finalitzi amb anterioritat, ja sigui per la seva venda al mercat o per altres mitjans".

Tot i que els pesos dels components de l'estructura de costos proposada estarien dintre l'interval de les respostes dels operadors econòmics consultats, cal destacar el pes del component de "personal" (57,42 %) que estaria a la part baixa de l'interval, per sota de la mitjana de les respostes rebudes (61,6 %), en canvi el component "amortització i inversions" (20,51 % a la proposta d'estructura de costos) estaria a la part alta de l'interval, molt per sobre de la mitjana de les respostes (12 %). Aquest fet l'explica l'òrgan de contractació per l'increment en tecnologia i en la inversió en vehicles, maquinària i utilitatge.

5. 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. Després, els 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 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 PCAP descriu una fórmula de revisió que aplica els pesos relatius dels components de cost conforme l'estructura de costos. Es distingeixen els components del cost revisables ("personal", "combustible" i "reparacions/manteniment") amb els seus índexs de variació i els corresponents coeficients traslladats de l'estructura 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.

Cal destacar, en primer lloc, que la fórmula de revisió no operarà sobre la totalitat del cost, atès que dintre el 100% de l'estructura de costos s'ha exclòs el benefici industrial i les despeses generals. En cas d'aplicació de la fórmula a la totalitat del cost, caldria integrar les despeses generals i el benefici industrial dintre el terme corresponent als costos no revisables, això implicaria refer els diferents coeficients dels termes de la fórmula polinòmica en funció de la redistribució dels pesos de l'estructura de costos.

Segons consta al PCAP, el component "personal" serà revisat d'acord amb l'increment en el període objecte de revisió dels costos laborals, d'acord amb l'increment que hagi sofert el

conveni d'aplicació. En aquest sentit, cal tenir en compte la limitació als costos de mà d'obra que estableix l'article 5 del RD 55/2017².

Finalment, 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, si bé l'estructura de costos del contracte de serveis de recollida, transport, emmagatzematge, comunicació i educació ambiental, gestió de les deixalleries fixes i mòbils i neteja viària a la Comarca de la Cerdanya 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. Davant la manca de traçabilitat en el càlcul del període de recuperació de la inversió, atès la documentació aportada, es recomana revisar la seva adequació als criteris establerts a l'article 10 del RD 55/2017, tenint en compte el que s'ha esmentat a la consideració 3, per la seva possible repercussió en la durada del contracte i el període d'aplicació de la revisió de preus.
2. Es recomana revisar la traçabilitat entre el càlcul dels costos i l'estructura de costos proposada, d'acord amb el que s'ha expressat a la consideració 4.
3. Cal que a la clàusula de la revisió de preus del PCAP figuri el requisit de limitació als costos de mà d'obra que estableix l'article 5 del RD 55/2017, així com la modificació respecte al 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 5.
4. Seria convenient 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

² L'article 5 del RD 55/2017 disposa que "Quan, de conformitat amb el que disposa aquest Reial decret, es puguin traslladar al valor revisat els costos de mà d'obra, l'increment transferible d'aquests no pot ser superior a l'increment experimentat per la retribució del personal al servei del sector públic, d'acord amb les lleis de pressupostos generals de l'Estat."